حق حل البرلمان
فى النظم الدستورية
دراسة مقارنة



دكتور
جهاد زهير ديب الحرازين



٠٠٢٠١٠٠٣٧٢٨٨٢٢

حق حل البرلمان

في النظم الدستورية

(دراسة مقارنة)

دكتور

جهاد زهير ديب الحرازين

الطبعة الأولى

2013م

الناشر

مكتبة الوفاء القانونية

محمول: 00201003738822 الإسكندرية

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿وَقُل رَّبِّ زِدْنِي عِلْماً﴾

سورة طه – الآية 114



إهــــداء

- أهدي هذا البحث المتواضع
- إلى والديَّ الكريمين اللذين تحملا معي الكثير، واللذين كانا وراء ما وصلت إليه
- إلى إخواني وأخواتي
- إلى شرفاء الأمة من المحيط إلى الخليج
- إلى شهداء الحرية في العالم أجمع
- إلى كل من يؤمن بسيادة القانون والعدالة
- بفيض من المحبة والتقدير وعرفاناً بالجميل
- أهدي إليهم جميعاً هذا البحث

شكر وتقـــدير

الحمد لله والصلاة والسلام على أشرف الخلق والمرسلين – سيدنا محمد – وعلى آله وصحبه وسلم. أما بعد:

قال رسول الله (ص): (من لا يشكر الناس لا يشكر الله). فالشكر والحمد لله أولاً، كما أنه لا يسعني إلا أن أدعو الله عز وجل أن يتولى بفضله جزاء المعلم المعطاء أستاذي الأستاذ الدكتور/ **يحيى عبد العزيز الجمل** الذي شرفت به مشرفاً على رسالتي هذه، وقد كان لتوجيهاته وإرشاداته وسعة صدره كل الفضل في إتمام هذا العمل، بما يملك من بصيرة نافذة، ورؤية شاملة، فكان نبراساً للباحث وللدراسة، فأدام الله عليه الصحة، وزاده رفعة في الدنيا والآخرة.

وإني لأتقدم بخالص شكري وامتناني للأستاذين الجليلين عضوي لجنة المناقشة، فأقدم عظيم شكري للأستاذ الدكتور/**يسرى محمد العصار** لتفضله بالموافقة على مناقشة هذه الرسالة انتفاعاً بعلمه، فجزاه الله عني وعن طلاب العلم خير الجزاء.

كما أتقدم بالشكر الجزيل للأستاذ الدكتور/**جابر جاد نصار** الذي كان لي شرف التتلمذ على يديه في مرحلة الدبلوم، وشرفت به مشرفا في رسالة الماجستير فكان نعم الأستاذ الذي تعلمت واستفدت الكثير من علمه وتوجيهاته وإرشاداته لي والآن لي شرف المثول بين يديه لتقييم هذا العمل وتقويمه. وأشكر له جهداً موفوراً بذله في قراءة هذه الرسالة.

ولا يفوتني أن أتقدم بعظيم الشكر والتقدير للأستاذ الدكتور/**أحمد يوسف أحمد** عميد معهد البحوث والدراسات العربية، هذه القلعة العلمية الرائدة، لما حبانا به من حب ورعاية ساعدتنا على إكمال

مشوارنا التعليمي، فله مني أسمى معاني الحب والتقدير والعرفان، وأدام الله عليه الصحة والعافية، وزاده رفعة في الدنيا والآخرة.

كما أتوجه بالشكر الحار إلى كل من مد لي يد العون في سبيل إتمام هذا البحث.

وأخيراً أقدم شكري إلى الزملاء والزميلات، وإلى أمناء المكتبات، الذين ذللوا لي الصعاب في سبيل الحصول على المادة العلمية لهذا البحث، وإلى كل من أسهم في سبيل إتمام هذا العمل، وخروجه على هذا الشكل.

والله الموفق،،

الباحث

مقدمـــة:

تحرص الأنظمة الدستورية دوماً على تنظيم العلاقة وخلق التوازن بين السلطات القائمة في الدول، ويتجلى ذلك من خلال ما تميز به النظام البرلماني بحفظ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والتسوية بينهما، إلا أنه أصبح في النظم المعاصرة من النادر تحقيق هذا التوازن بين هاتين السلطتين؛ لما أصاب هذا المبدأ الذي يعتبر جوهر النظام البرلماني الكثير من الاختلال، إما لصالح البرلمان فيصبح تركيز السلطة بيديه، وإما لصالح السلطة التنفيذية من خلال تقوية سلطات رئيس الدولة.

ورغم وسائل الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية المتعددة فإن هذه الوسائل توجد بينها وسيلة خطرة جداً ألا وهي وسيلة حق حل البرلمان؛ حيث إن هذا الحق يعني أن الحكومة يكون بإمكانها إنهاء حياة المجلس التشريعي قبل انتهاء المدة المحددة له قانونا والتي تنص عليها الدساتير، والدعوة إلى تشكيل مجلس نيابي جديد من خلال انتخابات جديدة، ويرتب حل البرلمان آثاراً خطيرة تتعلق بوضع السلطات الدستورية في الدولة؛ إذ يكون للحكومة بعض الصلاحيات أثناء حل البرلمان لم تكن تتمتع بها في وجوده _ إلا بضوابط وقيود خاصة _ تزيد عما هو مقرر لها في فترة الحل.

ويأتي ذلك من خلال التفوق الذي تحققه السلطة التنفيذية على حساب البرلمان وخاصة في النظم السياسية المعاصرة؛ نتيجة لتدخل الدولة بشكل كبير في النشاط الاقتصادي والاجتماعي لتصبح الدولة راعية لكافة مرافق الحياة، مما ترتب عليه اتساع مجالات السلطة وتغير المؤسسات السياسية؛ مما أدى إلى اهتزاز الثبات التقليدي المسيطر على مؤسسات

الدولة، ومن ثم اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح السلطة التنفيذية وضعف دور البرلمان.

إلا أنه لم يكن فقط مقرراً للسلطة التنفيذية حق حل البرلمان كسلاح تستخدمه في مواجهة البرلمان، ولكن وجد هذا السلاح بوصفه سلاحاً موازياً للسلاح الذي يملكه البرلمان و يستطيع استخدامه في مواجهة السلطة التنفيذية ممثلة بالحكومة، والمتمثل بمبدأ المسئولية السياسية للوزارة، والذي يترتب عليه سحب الثقة من الحكومة وإرغامها على الاستقالة، وبذلك يتقابل هذان السلاحان اللذان تملكهما كلتا السلطتين كلٌ في مواجهة الأخرى، إلا أن سلاح حق حل البرلمان يمثل السلاح الأخطر بل يكون بمثابة السيف المسلط على السلطة التشريعية مما يجعله مهدداً لها في أي وقت، ويؤدي إلى جعل السلطة التشريعية تقف عاجزة أمام هذا السلاح الذي تهدد به والذي بدوره يؤدي إلى اختلال مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

أهمية البحث :

تكمن أهمية البحث في أن سلاح حق حل البرلمان المشرع للسلطة التنفيذية يمثل أخطر الوسائل التي تملكها السلطة التنفيذية من حيث سلطة استخدامه أو الجهة المخولة باستخدامه في حالة القيام به في غير الأمور التي لا تتفق مع المصلحة العامة أو وفقاً لمآرب أو أطماع شخصية بعيداً عن مصالح الشعب مهدداً حياة ومستقبل الأمة، فبذلك تكون وسيلة الحل قد خرجت عن إطارها الحقيقي ودورها الذي شرعت من أجله.

فنجد أن الدساتير قد لجأت في معظم الدول إلى محاولة ضبط هذا السلاح الممنوح للسلطة التنفيذية ولأجل خلق التوازن ما بين السلطات، وهذا يدعونا للبحث في النظام البرلماني من خلال التعرف عليه ونشأته والأركان التي يقوم عليها؛لأنه من غير المقبول أن نتطرق إلى حق الحل دون أن نعرف أين

وجد هذا الحق وطبيعة النظام الذي سيطبق فيه ونشأته والجهة المخولة دستورياً باستخدامه وطبيعة الظروف التي يتم اللجوء فيها لاستخدامه باعتبارها مبرراً له والآثار التي تترتب على استخدام هذا الحق، وذلك من خلال دراسة بعض الأنظمة دراسة مقارنة خاصة النظام الإنجليزي كونه مهد النظام البرلماني، وبعض الأنظمة العربية ذات التجربة وصاحبة التأثير في النظام الفلسطيني للوصول إلى أفضل الضوابط المنظمة لهذا الحق ولطرق استخدامه وأوقاته والجهات المختصة بذلك؛ حفاظاً وضماناً لتحقيق التوازن ما بين السلطات المقرر دستورياً.

وكذلك يدعونا للبحث في هذا الاتجاه الوضع الفلسطيني خاصة بعد إجراء الانتخابات التشريعية الفلسطينية لعام 2006 وما أفرزته من فوز حزب يختلف أيدلوجياً وفكرياً وبرنامجاً سياسياً مع رئيس السلطة الوطنية وهو الأمر الذي احدث أزمة دستورية بين البرلمان والحكومة من جهة والرئيس من جهة أخرى، فكان هناك العديد من التساؤلات التي دارت حول هذا الموضوع ومنها: هل يملك الرئيس حق حل البرلمان والدعوة لإجراء انتخابات مبكرة في حالة فشل التوافق ما بين كل من برنامجي الرئيس الذي انتخب على أساسه والبرنامج الذي انتخب البرلمان عليه "أغلبية لحزب واحد" وكيفية إزالة هذه الهوة دستورياً والتعاطي معها ؟ هل يملك الرئيس سلطة حل البرلمان لو لم ينص على ذلك دستورياً حفاظاً على المصلحة العليا للشعب وتماشياً مع متطلبات الشعب وحقوقه ؟ هل يملك الرئيس سلطة المعارضة على تشكيل الحكومة رغم ضمانها لأغلبية في البرلمان وأن يكلف حكومة من الأقلية في البرلمان لعدم التوافق فيما بين البرنامجين السياسيين ؟ هل ستكون هناك مصلحة وطنية تتحقق من خلال التوافق ما بين البرلمان والحكومة وعدم خضوع كل منهم لأي من وسائل الرقابة؟ وما سلطة الرئيس في هذه الحالة ؟ هل يمكن للرئيس أن يعود إلى الشعب لاستفتائه باعتباره صاحب السلطات ومصدرها ؟ وماذا لو انحرف البرلمان عن مهمته الرئيسية وأصبح لا يعبر عن

رأى الأمة ؟ وماذا لو أصبح البرلمان عبارة عن مؤسسة حزبية ومجرد اسم فقط دون عمل وفى حالة غيبوبة كاملة ؟ والعديد من التساؤلات الأخرى التي دفعتنا للبحث في هذا الاتجاه لرؤية مدى قدرة القانون الأساسي على التوافق أو الإجابة عن هذه التساؤلات أم أنه كان يشوبه النقص وعدم قدرته على التعاطي مع متطلبات المرحلة الجديدة أو المستقبلية ؟ وما هو دور كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية أثناء حل البرلمان أو الغياب التشريعي إن كان من جهة المسألة الوزارية للحكومة أو سن التشريعات والقوانين؟هذا من ناحية ومن ناحية السلطة التنفيذية كيف لها أن تمارس اختصاصاتها بعيدا عن الرقابة التشريعية للبرلمان؟مما أدى إلى خلق مجموعة كبيرة من الإشكاليات في الواقع الفلسطيني تحتاج إلى حل وفقا للقانون .

وللإجابة على كل هذه التساؤلات وجدنا أنه لابد من البحث والتنقيب لإيجاد الضوابط الدستورية والقانونية والنظام الأمثل لاستخدام حق الحل حتى لا يكون أسيراً في أيد تخضع لأهواء شخصية وطموحات غير مشروعة بل لضمان استقرار سياسي وتشريعي واجتماعي ووفقاً لمصلحة عليا هي مصلحة الشعب والوطن،ولتكن هذه الدراسة بمثابة مصباح آخر يضاف إلى العديد من المصابيح المضيئة التي أضاءها أساتذتنا وعلماؤنا الأفاضل بكتاباتهم ووعيهم وفكرهم القانوني وحرصهم على المصلحة العليا وإحقاق الحقوق وتكريس مبادئ العدالة والاستقرار لاسيما أننا لم نزل في ظل نظام قانوني فلسطيني في مراحل بنائه الأولى،وهو ما يعنى أننا بحاجة إلى بذل الجهود في كافة الاتجاهات القانونية.

منهجية البحث :

ارتأينا أن نأخذ بالمنهج الوصفي والتحليلي المقارن من خلال دراسة حق الحل في بعض الأنظمة الدستورية حتى نرى إن كان القانون الأساسي لعام 2003 في فلسطين قد تضمن حق حل البرلمان أو الاستفتاء ومن الجهة

المختصة بذلك، وماذا لو كان القانون لم يرد به نص حول حق الحل أو حتى إعادة الأمور للشعب بالاستفتاء؟ وما هي ضمانات استخدام هذا الحق للوصول إلى أفضل وأمثل النظم لاستخدام حق الحل وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة؟ وذلك بدراسة حق الحل في الأنظمة المختلفة، وخاصة النظام الانجليزي و النظام الأردني و النظام المصري والنظام الفلسطيني كدراسة تطبيقية لحق الحل.

خطة البحث :

بناءً على ما تقدم تم تقسيم هذه الدراسة إلى بابين يسبقهما فصل تمهيدي وذلك على النحو الآتي:

الفصل التمهيدي : يتعرض للجذور التاريخية للنظام البرلماني والتعريف به من خلال المبحث الأول، وفى المبحث الثاني سنتعرف على أركان النظام البرلماني.أما المبحث الثالث فسنتطرق فيه إلى التعريف بحق الحل وضرورته، وفى المبحث الرابع سنتناول نشأة حق الحل.

وبعد ذلك وجدنا أنه لابد من تقسيم الدراسة إلى بابين نتناول في **الباب الأول منهما الإطار القانوني لحق الحل**، وذلك في ثلاثة فصول متتالية ،جاء الأول منها بعنوان "أنواع حق الحل" أي كيف يتم حق الحل، ومن خلال التجارب والدراسات القانونية تعددت أنواع الحل، فتم تقسيم هذا الفصل إلى أربعة مباحث: الأول منها والذي جاء بعنوان الحل الرئاسي أي سلطة الرئيس فى استخدام حق الحل وهل هي مطلقة أم مقيدة، وفي المبحث الثاني سنتناول الحل الوزاري أي الذي تباشره الوزارة، أما المبحث الثالث فكان يناقش الحل التلقائي الذي يقع بقوة القانون، وفى المبحث الأخير سنتطرق للحل الشعبي أو الاستفتائى.

وفى الفصل الثاني من هذا الباب سنستعرض المبررات أو الدوافع التي تؤدى إلى الحل من خلال خمسة مباحث نستعرض في الأول منها النزاع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كمبرر للجوء إلى الحل، وفى الثاني قد يكون الحل لخلق الاستقرار السياسي داخل الدولة لذلك نتناول في هذا المبحث تحقيق الاستقرار للنظام السياسي، أما المبحث الثالث فنتناول فيه اللجوء للحل لاستطلاع رأى الشعب في المسائل المهمة، وفى المبحث الرابع من هذا الفصل وجدنا أن هناك مجموعة أخرى من الأسباب تؤدى لحل البرلمان حيث لا يمكن حصر هذه الأسباب، أما في المبحث الخامس والأخير من هذا الفصل فسنتناول مدى الضرورة لتسبيب قرار حق الحل.

وجاء الفصل الأخير من هذا الباب بعنوان ضمانات حق الحل والآثار المترتبة عليه في خمسة مباحث نستعرض في الأول منها ضمانات حق الحل بالإشارة لمجموعة من الضمانات التي يجب أن تلازم حق الحل حتى يكون حقا مشروعا لا يساء استخدامه، أما المبحث الثاني ففيه نتطرق إلى الآثار التي تترتب على استخدام حق الحل خاصة فيما يتعلق بالبرلمان والأعمال المعروضة عليه، أما المبحث الثالث فقد جاء ليعالج ويوضح الآثار التي تترتب بالنسبة للحكومة ودور الحكومة وأعمالها بعد الحل، وفى المبحث الرابع سنتناول الرقابة على سلطة الحكومة أثناء الحل وأعمالها، بحيث لا يجوز ترك الحكومة لممارسة أعمالها دون أية رقابة في فترة الحل، والمبحث الأخير نتناول فيه السلطة المختصة بالإشراف على الانتخابات التي تلي قرار الحل.

وجاءت الدراسة التطبيقية في الباب الثاني من هذه الدراسة لعرض مجموعة من النماذج التطبيقية لحق الحل في مجموعة من الدول التي تمثل لنا أهمية كبيرة كونها ارتبطت بالنظام الفلسطيني سواء في الماضي أم في الحاضر، لذا ارتأينا أن نقصر الدراسة التطبيقية على كل من النظام البريطاني كونه البلد الأم والمهد الأول للنظام البرلماني ولان بريطانيا ارتبطت

تاريخيا بفلسطين والنظام الاردنى والنظام المصري،ثم سنتطرق إلى الوضع الفلسطيني لتنظيمه الدستوري ونعرض للإشكاليات التي واجهت الواقع الفلسطيني نتيجة الغياب والنقص القانوني في التشريعات القانونية؛لذا قسمنا هذه الدراسة التطبيقية في هذا الباب إلى ثلاثة فصول سنتناول في الفصل الأول التجريتين الانجليزية والأردنية كل تجربة على حدة في مبحث مستقل كونها من التجارب الغنية والتي أثرت في الواقع الفلسطيني .

والفصل الثاني جاء ليناقش التجربة المصرية ذات البعد القانوني والتجربة القانونية والفقهية التي وجدت في مصر وبسبب الارتباط التاريخي والجغرافي والسياسي والاجتماعي والقانوني من خلال مبحثين؛الأول: نتناول فيه التجربة القانونية في العهد الملكي،وفى المبحث الثاني سنتطرق إلى التجربة في العهد الجمهوري.

وفى الفصل الأخير من هذه الدراسة سنتناول النظام القانوني الفلسطيني والإشكاليات التي واجهت الواقع الفلسطيني وذلك من خلال مبحثين؛نستعرض في الأول منها الأنظمة القانونية التي سادت في فلسطين خلال فترتي ما قبل السلطة وما بعد قدوم السلطة؛حيث سادت مجموعة من الأنظمة القانونية المختلفة قبل قدوم السلطة ومن ثم النظام القانوني بعد قدوم السلطة،وفى المبحث الثاني سنتطرق إلى مجموعة من الإشكاليات التي وجدت في الواقع الفلسطيني وجاءت نتيجة لغياب النص القانوني والتشريعي على حق الحل والاستفتاء،والتي تكاد تعصف بالنظام الفلسطيني.

ثم تأتى خاتمة هذا البحث لاستعراض ما توصلت إليه هذه الدراسة من نتائج وتوصيات .

الفصل التمهيدي :التعريف بحق الحل في النظام البرلماني ونشأته التاريخية .

الباب الأول: الإطار القانوني لحل البرلمان

الفصل الأول : أنواع حق الحل .

الفصل الثاني : مبررات حق الحل .

الفصل الثالث : ضمانات حق الحل والآثار المترتبة عليه .

الباب الثاني : التطبيقات الدستورية لحق الحل

الفصل الأول : تطبيقات حق الحل في النظامين البريطاني والأردني .

الفصل الثاني : حق الحل في النظام المصري .

الفصل الثالث : حق الحل في النظام الفلسطيني .

الفصل التمهيدي

التعريف بحق الحل

في النظام البرلماني ونشأته التاريخية

من المستحب في بداية هذه الدراسة أن نبين المقصود بالنظام البرلماني الذي يكون فيه حق الحل موجودا ويمارس في ظله .

لذا لابد من تعريف النظام البرلماني وتتبع جذوره التاريخية أي نشأة هذا النظام، ثم نوضح الأركان التي يقوم عليها النظام البرلماني حتى تكون تلك المادة هي مادة توضيحية نستطيع من خلالها الوصول إلى تعريف حق الحل وضرورته ونشأته التاريخية والتي وجدت أساسا في النظام الانجليزي .

لذا سنقوم بتقسيم الفصل إلى أربعة مباحث على النحو الآتي :

المبحث الأول : تعريف النظام البرلماني وجذوره التاريخية.

المبحث الثاني : أركان النظام البرلماني.

المبحث الثالث : التعريف بحق الحل وضرورته.

المبحث الرابع : نشأة حق الحل.

المبحث الأول
تعريف النظام البرلماني وجذوره التاريخية

أولا : تعريف النظام البرلماني

عرف الفقه الدستوري النظام البرلماني بأنه "النظام الذي يقوم على أساس ثنائية جهاز السلطة التنفيذية، وعلى أساس التعاون بين كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والتوازن والمساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية"[(1)].

وحيث إن هذا النظام يقوم على وجود سلطات الدولة الثلاث ولكن بصورة أدق بوجود السلطة التشريعية والتنفيذية؛ التشريعية ممثلة بالبرلمان والتنفيذية ممثلة برئيس الدولة والحكومة، توزع بينهم السلطة بشكل متواز، وتقوم العلاقة بينهما كأصل عام على مبدأ الفصل، ولكن ليس المقصود هنا الفصل التام ولكنه فصل مرن يقيم تعاوناً في ممارسة بعض الاختصاصات فيما بينهما مما يؤدي لأن يكون لكل

---

(1) محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية – بدون دار نشر 1987، ص 559 – نعمان الخطيب: الوجيز في النظم السياسية 1999دار الثقافة عمان، ص 275 – عبد الغني بسيوني عبدالله: القانون الدستوري والنظم السياسية 1997 منشأة المعارف، ص280– رمزي الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري ط3 – 1933، ص 330 – فؤاد النادي : المبادئ الدستورية العامة 1983، ص 388 – مصطفى أبو زيد فهمي : الدستور المصري، دار المعارف الإسكندرية 1957، ص 357 – سليمان الطماوي : السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة ط6 –دار الفكر العربي 1996، ص 413.

سلطة تأثير على السلطة الأخرى مع بقاء مبدأ المساواة والتعاون مابين السلطتين التشريعية والتنفيذية محققين لرقابة كل منهما على الأخرى[1].

واعتبر البعض أن وجود البرلمان المنتخب من قبل الشعب لممارسة السلطات باسم الشعب يعتبر ميزة أساسية للنظام البرلماني[2].

لكن يجب الأخذ بعين الاعتبار أن تسمية هذا النظام بالبرلماني لا يعني أنه يمتلك ميزة وجود برلمان منتخب يختلف به عن غيره من الأنظمة القانونية، بل إن وجود البرلمان يعتبر أساسا مشتركا لكافة الأنظمة النيابية.

فليس للانتخاب العام الذي يترتب عليه وجود برلمان أثر مباشر في وصف النظام بالبرلماني؛لأنه لا يوجد نظام نيابي ديمقراطي بدون وجود برلمان منتخب من قبل الشعب؛ لان النظام الرئاسي أو نظام حكومة الجمعية يتمتعان بوجود برلمان منتخب من الشعب أيضا[3].

لذلك فإن النظام البرلماني يقيم الفصل بين السلطات على أساس التوازن والتعاون، أي يقيم فصلا ممزوجاً بروح التعاون والرقابة المتوازنة

---

(1) ثروت بدوي : النظم السياسة – الجزء الأول دار النهضة القاهرة 1970، ص393.

(2) مصطفى العتوم ومنتصر محمد حميد : النظام النيابي الأردني – مطبعة حواتمة الزرقاء 1997، ص 8.

(3) عاصم عجيله ومحمد رفعت عبد الوهاب : النظم السياسية ط5 – دار النهضة 1992، ص 275 وما بعدها – إسماعيل الغزال : القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع بيروت 1982، ص170 وما بعدها.

بين السلطة التشريعية والتنفيذية سواء كان مطبقا في البلاد ذات الشكل الجمهوري أو الملكية(1).

لذلك هو لا يفصل فصلاً مطلقاً يرجح كفة إحدى السلطتين على الأخرى.

وبذلك فهو يختلف عن كل من النظام الرئاسي ونظام حكومة الجمعية؛لأن كلاً من النظامين السابقين لا يصلحان للتطبيق إلا في الدول التي تأخذ بالنظام الجمهوري مثل أمريكا بالنسبة للنظام الرئاسي وسويسرا بالنسبة للنظام حكومة الجمعية.

لذلك فإن النظام البرلماني يختلف عن النظامين السابقين لأنه صالح للتطبيق في كل الأنظمة الملكية والجمهورية فانجلترا الملكية وفرنسا الجمهورية،الجمهورية الثالثة (1875)(2).

أما حول التكييف القانوني الذي يستند إليه النظام النيابي حول صلته بالمبدأ الديمقراطي؛فقد اختلف فيه الفقهاء مما أدى إلى وجود

---

(1) ثروت بدوي : النظم السياسية الجزء الأول، دار النهضة 1975، ص 231-232 – طعيمة الجرف : نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظام الحكم ، دراسة مقارنة – دار النهضة 1978، ص 591 وما بعدها – أنور مصطفى الاهواني : رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة 1945، ص 12 وما بعدها.

(2)عبد الغني بسيوني : النظم السياسية أسس التنظيم السياسي – الدار الجامعية الإسكندرية 1986، ص 290 – عبد الحميد متولي : القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة ط6 – منشأة المعارف الإسكندرية 1989، ص305 وما بعدها – محمد عبد الحميد أبو زيد : حل المجلس النيابي دراسة مقارنة 1988، ص 11.

مجموعة من النظريات استندت بالأساس إلى القانون الخاص لتنظيم العلاقة ما بين الشعب وممثليه رغم وجود هذه العلاقة في إطار القانون العام.

إلا أن الاتجاه الراجح ذهب إلى القول بأن العلاقة بين البرلمان والشعب لا يتم معالجتها إلا من خلال متابعة الظروف السياسية والاجتماعية؛لان الاعتبارات العملية التطبيقية للأمور الدستورية هي الطريقة الوحيدة القادرة على إيجاد تفسير لآلية النظام النيابي وصلتها بالمبدأ الديمقراطي[1].

لذلك سنقوم باستعراض نظريتي النيابة والعضوية على النحو التالي:

1- نظرية النيابة :

اتجهت هذه النظرية إلى القول بأن الرابطة القانونية المنظمة لعلاقة شخصين وفقا لمفهوم النيابة بين الموكل والوكيل تعتبر تجسيداً لنفس العلاقة التي تقوم ما بين البرلمان من ناحية والشعب من ناحية أخرى، حيث تكون إرادة الشعب ممثلة في شخص النائب؛فهو وكيل والشعب هو الموكل.

ومن المعلوم أن هذه النظرية من ابتداع الفقهاء الفرنسيين وقد قاموا بالاستناد عليها في تقرير عدم التعارض بين مبدأ السيادة الشعبية والنظام النيابي[2].

---

(1) مصطفى العتوم ومنتصر محمد مجيد : النظام النيابي الأردني، مرجع سابق، ص9 وما بعدها.

(2) محمود عاطف البنا : النظم السياسية أسس التنظيم السياسي وصوره، ط1، دار الفكر العربي القاهرة 1979-1980، ص251.

وقد اتجهت هذه النظرية للأخذ بفكرة ازدواج الشخصية؛ فعندما يقوم البرلمان باتخاذ القرارات فكأنما الشعب هو الذي اتخذ مثل هذه القرارات، على أن الوكيل يبرم التصرفات القانونية باسم موكله وبالتالي فالبرلمان الذي يضع القوانين يضعها باسم الشعب أو الأمة ولحسابها[1].

إلا أن هذه النظرية لم تسلم من النقد؛حيث وجه لها النقد بأن السيادة هي كل لا يتجزأ فهي لا تعار أو تباع؛لأن مصدر هذه السيادة هو إرادة الأمة لا إرادة النائب،فإما أن تصدر السيادة من صاحبها أو ذاتها أو لا تصدر أبداً؛وبناء على ذلك فإن هذه النظرية لا تصلح لربط النظام البرلماني بالمبدأ الديمقراطي[2].

2- نظرية العضو :

تتجه هذه النظرية للقول بأن مجموع شخصيات الأفراد تتجمع فيما بينها لتكون ما يسمى بالشخص الجماعي حيث لا وجود لشخص أو شخصية دونه،وبذلك لا يكون هناك ما يسمى بإرادة خاصة؛لأن مجموع هذه الإرادات يشكل إرادة الشخص الجماعي والذي يعبر عن إرادته من خلال أعضائه الذين يتمثلون في السلطة التشريعية والتنفيذية.

---

(1) حسين عثمان محمد عثمان : النظم السياسية والقانون الدستوري ، الدار الجامعية الإسكندرية 1988، ص 206.

(2) محمد كامل ليلة : النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار الفكر العربي القاهرة 1969، ص 539.

فهذه النظرية أخذت بمفهوم وحدة الشخصية وهذا ما أيده الفقهاء الألمان لتفسير التوافق ما بين النظام البرلماني والمبدأ الديمقراطي[1].

إلا أن هذه النظرية تم انتقادها لإقرارها أن الشخص المعنوي يتجسد في الدولة والشعب هو أحد أعضاء الدولة، فهي التي تنشئ السلطات العامة وتكون من أعضائه بالرغم من أن الدولة تنشأ من مجموع هؤلاء الأعضاء.

بالإضافة إلى أن هذه النظرية اعتمدت على المجاز والخيال الواسع واستبعاد الأسس المقبولة المدركة الناتجة عن البحث العلمي السليم[2].

ثانيا : الجذور التاريخية للنظام البرلماني :

تعد بريطانيا مهد النظام البرلماني فأول ما نشأ النظام البرلماني نشأ في انجلترا، ولكنه لم يكن متكاملاً بل مر بالعديد من المراحل التاريخية وصولاً إلى اكتماله واستقرار خصائصه وأركانه.

ويرتد عهد نشأة النظام البرلماني إلى عام 1215 تاريخ العهد الأعظم أو ما يسمى "الماجناكارتا"[3].

---

(1) فؤاد العطار : النظم السياسية والقانون الدستوري، ط 1، دار النهضة العربية بيروت 1974، ص 370.

(2) محمد كامل ليلة : المرجع السابق، ص 540 وما بعدها.

(3) السيد صبري : حكومة الوزارة 1953 وما بعدها. سعاد الشرقاوي : النظم السياسية في العالم المعاصر، 1976، ص 15 .

لم يكـــن النظـــام البرلمـــاني ابتكـــاراً أو ابتـــداعاً أو نتيجـــة لفكـر،وإنمـا جـاء وليـد التـاريخ البريطـاني وخلاصـة تطـور نظـام انجلـترا السياسي،فالأحداث التاريخية والظـروف السياسية والمالية والاجتماعيـة هي التي صنعته وحددت ملامحـه الأساسية؛حيث جاء كـرد فعل للظلم الذي كـان سائداً في انجلترا في القرون الوسطى،فنتيجة الحكـم المطلـق للملك بالإضافة إلى مجموع الثورات التي توالت وتصاعدت وتيرتها وصولا للنظام البرلماني[1].

إن البرلمان الانجليزي لم يقم بناؤه ولا شكله الكامل الذي يضم الأعـضاء المنتخـبين بواسـطة الـشعب في كافـة أنحـاء الـبلاد إلا في سـنة 1265،وأما قبل ذلك التاريخ فكانت نشأة البرلمان تعود للتقاليد الملكية حيث كان يوجد بجوار الملك مجالس استشارية وهذه المجالس مـن وضـع وابتكـار الملوك ولا تنعقد إلا بإرادة الملك[2].

وفي القـرن الثـاني عـشر تكـررت دعـوة المجلـس الكـبير تحـت ضغط الأحداث [3].

ليأخـذ أهميـة تظهـر بشكـل جـدي وفعـال حتـى انتهـى الأمـر إلى عـدم قـدرة الملـك علـى إصـدار أي قـانون جديـد قبـل عرضـه علـى المجلـس

---

(1) إسماعيل الغزالي : القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 172.

(2) بشير علي محمد باز : حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة – رســـالة دكتوراه جامعة طنطا 2000، ص 46.

(3) المجلس الكبير كان يتكون من رجال الكنيسة وكبار طبقة الأعيان ورجال التـــاج وأطلق عليه اسم المجلس الكبير وكان يجتمع بإرادة الملك فقط ومهامه شكلية .

الكبير لإبداء الرأي والمناقشة الفعالة فيه، من هنا برز دور المجلس الكبير في التشريع[1].

أما في القرن الثالث عشر فقد بدأ البرلمان الاجتماعات بصفة دورية، ومارس وظائف عديدة متحللاً من سيطرة الملك وتدخلاته في الشئون القانونية، ولكن ذلك لا ينفي أن الملك ما زال هو صاحب زمام المبادرة تجاه البرلمان[2].

وفي القرن الرابع عشر انقسم البرلمان على نفسه نتيجة تشكيله؛ حيث شكل الأشراف والأساقفة كتلة مستقلة، وكون نواب المقاطعات والمدن كتلة أخرى، وكانت كل كتلة داخل البرلمان متجانسة فيما بينها وأصبح لكل منها طابع مميز وبانقسام البرلمان أصبح هناك كتلتان: أطلق على كتلة الأشراف والأساقفة مجلس اللوردات، وأطلق على نواب المقاطعات والمدن اسم مجلس العموم[3].

وكانت اختصاصات البرلمان محددة وخاصة الضرائب حيث لا يجوز فرض ضرائب إلا بموافقة البرلمان.

---

(1) صلاح الدين فوزي : البرلمان دراسة تحليلية مقارنة لبرلمانات العالم دار النهضة العربية 1994، ص 74.

(2) السيد صبري: مرجع سابق، ص79 وما بعدها. عبدالله ناصف : مدى التوازن بين السلطة والمسئولية، جامعة القاهرة رسالة دكتوراه 1981، ص 28. محمد الشافعي أبو رأس : نظم الحكم المعاصر –الجزء الأول النظرية العامة في النظم السياسية، عالم الكتب 1984، ص 441وما بعدها.

(3) صلاح الدين فوزي : مرجع سابق، ص139 . السيد صبري: مرجع سابق، ص93.

ويرى البعض أن تاريخ الوزارة في انجلترا يرتبط بتطور النظام البرلماني والذي يبدأ من تاريخ مجلس الملك الخاص[1].

وقد انقسم المجلس الخاص إلى مجلسين أطلق على أحدهما المجلس العادي وكان يختص ببعض المسائل القضائية فقط[2]، أما الآخر فقد ظل محتفظا باسم المجلس الخاص وكان يرأسه الملك شخصيا.

وكون أعضاء هذا المجلس لجنة أطلق عليها اسم لجنة الدولة كانت تعرض عليها أهم أعمال الدولة؛ لذلك عدت هذه اللجنة الأصل التاريخي للوزارة في النظام البرلماني[3].

إلا أنه في القرن الخامس عشر تطورت سلطات البرلمان فلم يعد دور البرلمان ينحصر في تقديم المشورة فحسب للملك، بل أصبح مراقبا لتنفيذ العهد الأعظم فأخذ بذلك منحى ايجابياً يشارك من خلاله في العملية التشريعية بجانب الملك، وأصبح للنواب حق تقديم العرائض للملك وتعديل القوانين المعمول بها، واقتصر دور الملك على مجرد التوقيع والتصديق حتى يعتبر جزءً من قوانين المملكة، وأطلق على هذه القوانين اسم ACT of parliament، ثم تطور نظام العرائض إلى نظام مشروعات قوانين، فإذا أقر المجلسان المشروع يقوم الملك بإقراره وإعطائه وصف القانون أو رفضه.

لكن كان لكل من ثورة(1648 وثورة 1688) أثر كبير في التحولات السياسية في بريطانيا؛ حيث انتهت الأولى بقطع رأس الملك

---

(1) السيد صبري: مرجع سابق، ص 75.

(2) سعاد الشرقاوي : النظم السياسية في العالم المعاصر، مرجع سابق، ص 149.

(3) يحيى الجمل : الأنظمة السياسية المعاصرة، القاهرة 1975، ص 182.

والثانيـة بفراره؛ممـا أدى إلى تقويـة صـلاحيات البرلمـان علـى حـساب امتيـازات الملـك وصعود ملـوك مـن أصـل ألمـاني لا يتحـدثون الانكليزيـة وتـركهم لأمـور الـسياسية يتولاهـا الـوزراء والـذين بـدوا وكـأنهم القـادة الحقيقيون للبـلاد[1].

وبعد أن كانت الوزارة خاضعة للملك الذي كان يقوم بتكوينها والتحكم بقراراتهـا وكافة أمورهـا إلا أن الأمـر تغير؛حيـث أصبح الملك ملزمـاً باختيـار أعـضاء الـوزارة مـن بـين أعـضاء البرلمـان الـذين يؤيدونـه وولاؤهـم لـه، إلا أن ذلـك قـد تغيروأصـبح الملـك ملزمـاً باختيـار أعـضاء الحكومـة مـن أشـخاص تتوافـق مـواقفهم مـع الأغلبيـة البرلمانيـة وذلـك في عهد الملك (وليام لاورنجي) وعهد الملكة (آن) عام 1714.

وهنا يتضح أن الحكومة تلعب دورا مهما في النظـام البرلمـاني؛لأن البعض قد أطلق على هذا النظام اسم الحكومة البرلمانية والبعض الآخـر أنكـر ذلـك وادعـى أن الموجـود هـو حكومـات برلمانيـة تختلـف بـاختلاف الظـروف والأوضـاع الـتي تمـر بهـا إلا أنـه رغـم اختـلاف تطبيقـات النظـام البرلمـاني وتعـددها فهـذا النظـام يخـضع لمجموعـة مـن القواعـد والمبـادئ الأساسـية الـتي لا تتجزأ ،وهـي مبـادئ تمتـاز بالمرونـة، إلا أنـه يجـب علـى الجميع احترامها حتى يوصف النظام بأنه برلماني[2].

---

(1) خالد الزعبي : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، المركز العربي للخدمات الطلابية، 1996، ص 137.

(2) بيروو : القانون الدستوري، ص141- أشار إليه محمود عاطف البنا : الوسيط في النظم السياسية، ط2، دار الفكر العربي القاهرة 1984، ص 380. مصطفى أبـو زيد فهمي : الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية - دار النهضة العربية القاهرة 1999، ص231.

ومن ثم أصبحت اختصاصات الوزارة تتزايد حتى امتدت إلى كافة الشئون التنفيذية وإدارة مصالح البلاد؛حيث نالت استقلالا خاصا عن المجلس الخاص وكان ذلك في عهد أسرة (هانوفر) وظهور مركز رئيس الوزراء.

بالإضافة إلى ذلك تقلصت صلاحيات مجلس اللوردات بعد أن كان معظم رؤساء الحكومات من اللوردات؛وذلك بسبب صدور قانون التمثيل الشعبي (1918) الذي منح حقوقاً سياسية للشعب كانت مقصورة على فئة معينة إضافة إلى تحديد نسبة الوزراء من اللوردات[1].

مما أدى إلى استقرار العمل على أن يكون أعضاء الحكومة من قيادة الأحزاب الفائزة في الانتخابات، وبذلك تحولت المسئولية من مسئولية فردية كان الوزير يسأل فيها فرديا إلى مسئولية تضامنية تطول كافة الوزراء،وتبين ذلك في منتصف القرن الثامن عشر عندما اضطر (والبول) إلى تقديم استقالته بعد أن صدر ضده قرار من مجلس العموم[2].

وبما أن الحزب الفائز يقوم بتشكيل الحكومة أصبح من حق المعارضة القيام بتشكيل الحكومة في حالة سقوط الوزارة،فبعد سقوط وزارة والبول اتجه الملك لزعيم المعارضة "بلنتي" لتشكيل الحكومة[3].

وكانت هذه الاستقالة استقالة فردية؛لأن التطبيق الفعلي الأول للاستقالة الجماعية كان في عام 1782 ضد وزارة (لورد نورث) ومع

---

(1) إسماعيل الغزالى : القانون الدستوري والنظم السياسية – مرجع سابق، ص173 وما بعدها.

(2) السيد صبري : مرجع سابق، ص 145.

(3) المرجع السابق، ص 145.

تكرار عملية سحب الثقة من الحكومات استقر الأمر على قاعدة المسئولية التضامنية للوزارة[1].

ومع استقرار النظام البرلماني بدأت تستقر كافة الأوضاع بما فيها استقرار الوزارة واستقلالها عن الملك في مقابل مسئولياتها أمام البرلمان مما ترتب عليه وجود قاعدة عدم مسئولية الملك عن تصرفات الوزارة،وهذا ما حدث في عهد (وليم الرابع) الذي ترك أمر تشكيل الوزارة لرئيس الوزراء بكامل الحرية[2].

يتبين لنا أن النظام البرلماني بدا في انجلترا في ظل ملكية مطلقة لما يتمتع به الملك من صلاحيات مطلقة في إدارة البلاد وتصريف شئونها، إلا أن ذلك لم يستمر طويلا فأصبحت صلاحياته مقيدة ومحصورة وصولاً إلى النظام البرلماني المتطور والمبني على أسس ومبادئ دستورية سليمة .

ولقد انتشر النظام البرلماني في كافة الديمقراطيات الغربية والشرقية؛حيث أخذت به فرنسا وايطاليا والسويد وبلجيكا ومصر والهند.

وكما أشرنا سابقاً فإن النظام البرلماني يقوم على أساس التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية،ولكن نتيجة لاختلاف بعض الظروف السياسية التي تحيط بكل دولة فقد تطغى سلطة على أخرى؛كأن تطغى السلطة التنفيذية على التشريعية أو لصالح السلطة

---

(1) عبد الغني بسيوني: القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 213.

(2) عبد الغني بسيوني: القانون الدستوري والنظم السياسية -المرجع السابق، ص214.

التشريعية على حساب التنفيذية، فبذلك يكون النظام إما نظاماً رئاسياً أو نظام حكومة الجمعية؛ لأنه لا يمكن أن يسمى نظاماً برلمانياً لأنه يرسي مبدأ التوازن مابين السلطتين.

لذلك لم يقتصر هذا النظام على فئة معينة أو محددة ليكون برلمانياً، بل لجأت الكثير من الدول للأخذ به رغم أن نظامها رئاسي، وهذا دليل على أن النظام البرلماني لا يتعارض مع النظام الجمهوري، ففرنسا أخذت بهذا النظام وذلك في دستور الجمهورية الثالثة والذي عهد بمهمة انتخاب الرئيس للبرلمان؛مما أدى إلى ضعف مركز رئيس الدولة حيث إن المفترض قانوناً أن الرئيس له مكانة واسعة تخوله أن يكون حكماً بين السلطات عند حدوث أية خلافات بينها[1].

ورغم ذلك فقد شهد النظام البرلماني انتشاراً واسعاً في الكثير من الدول التي كانت فيها صورة النظام البرلماني معكوسة الحقيقة.

فلقد أدخلت العديد من الدول تعديلات وتغييرات تتلاءم مع سياستها مما أفقده بعض خصائصه التقليدية التي اتسم بها في انجلترا.

لذا لابد لنا من دراسة أركان وخصائص النظام البرلماني والتي ظهرت جلية بعد هذه التطورات التي مر بها النظام البرلماني.

---

(1) المرجع السابق، ص215.

المبحث الثاني
اركان النظام البرلماني

يقوم النظام البرلماني على مجموعة من الأركان منها ثنائية السلطة التنفيذية ما بين رئيس أعلى للدولة ووزارة يمارس من خلالها الرئيس بعض اختصاصاته، مع الإقرار الكامل بمسئولية الوزارة أمام البرلمان الذي يجب أن يكون منتخباً من قبل الشعب بالإضافة لما يتميز به من التعاون والرقابة المتبادلة مابين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

لذا سنقوم بدراسة أركان النظام البرلماني والمتمثلة في الأركان التالية:

- **ثنائية السلطة التنفيذية.**
- **برلمان منتخب من الشعب.**
- **المسئولية الوزارية أمام البرلمان.**
- **التوازن والرقابة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.**

المطلب الأول
ثنائية السلطة التنفيذية

النظام البرلماني يقوم على أساس الفصل ما بين منصب رئيس الدولة ومنصب رئيس الوزراء؛حيث إن رئيس الدولة يعتبر هو الرئيس الأعلى للبلاد وهو رئيس السلطة التنفيذية[1]، لذا قد يطلق على رئيس

---

(1) عمرو فؤاد بركات : المسئولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة السياسية المقارنة، 1984، ص 154.

Med quick: Introduction to British politics 1970. p.195etseq .

الدولة السلطان أو الأمير أو الملك أو رئيس الجمهورية، وفي ظل النظام البرلماني تكون الوزارة هي المسئولة عن السلطة التنفيذية وتقوم بها باسم رئيس الدولة غير المسئول سياسيا، وهذا بخلاف النظام الرئاسي الذي يكون فيه رئيس الدولة هو المسئول؛ لأنه يجمع بين رئاسة الدولة والحكومة معاً مثل الولايات المتحدة الأمريكية.

وبما أن السلطة التنفيذية في النظام البرلماني تتكون من رئيس الدولة والوزارة[1] فسنتناول كل منهما على حدة.

الفرع الأول
رئيس الدولة

كما أشرنا فإن السلطة التنفيذية في النظام البرلماني تتشكل من رئيس الدولة ورئيس الوزراء، فهنا لابد من أن يمارس رئيس الدولة مجموعة من الاختصاصات والتي تختلف من نظام لآخر؛لأنه قد يمارس هذه الاختصاصات تارة منفرداً وتارة أخرى لابد من أن يتم التوقيع معه عليها من قبل الوزارة[2]، مما أدى إلى اختلاف الفقه حول حجم الدور الذي يلعبه رئيس الدولة سواء أكان إيجابياً أم سلبياً متسعاً أم ضيقاً وفي هذا الصدد ظهرت ثلاثة اتجاهات.

---

(1) للتفصيل حول السلطة التنفيذية في النظام البرلماني راجع – عبدالله ناصف :مرجع سابق، ص82 وما بعدها. محمد فؤاد مهنا : النظامان الرئاسي والبرلماني في دساتير الدول العربية– بحث منشور بمجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية السنة الخامسة عشر، العدد الثاني، 1970، ص 363.

(2)عوض الليمون : سلطة رئيس الدولة بحل البرلمان في الأردن، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، ص 22.

الاتجاه الأول: يرى أنصار هذا الاتجاه أن الدور الذي يقوم به رئيس الدولة في النظام البرلماني دور سلبي لا يتجاوز الدور الأدبي؛مما يعني أن مهامه فقط تنحصر في النصح والإرشاد والتوجيه نحو تحقيق المصلحة العامة[1]. وبذلك فهو يكون مجرداً من أي سلطة فعلية،واستند هذا الرأي في حجته إلى الآتي:

لم يكن الملك يقوم بأي دور فعال في شئون الحكم المختلفة في بريطانيا التي هي مهد النظام البرلماني وموطنه الذي نشأ فيه،بل اقتصر دوره على إقامة التوازن والتعاون بين السلطات باعتباره رمزاً لوحدة الدولة وشعاراً لها وفقا للقاعدة التي تقول"إن الملك يسود ولا يحكم"[2]. فدور رئيس الدولة لا يتعدى التوقيع على ما تقدمه إليه الوزارة من مشاريع القرارات مادامت هذه الوزارة تتمتع بثقة البرلمان .

تتمتع الوزارة بالسلطة الفعلية في النظام البرلماني؛لأنها هي التي تملك القيام بكافة شئون الحكم لأن الرئيس غير مسئول سياسياً أمام البرلمان،وبذلك لا يحق له ممارسة السلطة الفعلية للحكم وفقا للقاعدة التي تقول بحتمية التلازم مابين السلطة والمسئولية؛لأنه أينما توجد المسئولية توجد السلطة،والعكس إذا لم توجد المسئولية فلا سلطة،مما أدى بالبعض لتشبيه رئيس الدولة في النظام البرلماني بالحكم الرياضي

---

(1) عبدالله ناصف : مرجع سابق هوامش، ص 149-150. عبد الغني بسيوني: مرجع سابق، ص 292-293.

(2) يحيى الجمل : الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص173. ادمون أرباط: الوسيط في القانون الدستوري العام -الجزء الثاني- النظرية القانونية للدولة، دار العلم للملايين بيروت 1971، ص 336.

العادل والمحايد في مباراة طرفاها الوزارة من ناحية والبرلمان من ناحية أخرى[1].

الاتجاه الثاني : يذهب أصحاب هذا الاتجاه إلى عكس ما ذهب إليه أصحاب الاتجاه الأول؛ فهم يرون أن اشتراك رئيس الدولة مع الوزارة اشتراكاً فعلياً في إدارة شئون الحكم لا يتعارض إطلاقاً مع ما جاء في النظام البرلماني، ولكن لابد من أن تكون هناك وزارة لديها الاستعداد على تحمل تبعات تدخل رئيس الدولة في الحكم لأن رئيس الدولة غير مسئول سياسياً **واستند هذا الرأي في حججه للأسانيد الآتية:**

إن معظم الدساتير لم تمنح حق ممارسة السلطة التنفيذية للوزارة فقط، بل اشتركت مع رئيس الدولة في ممارسة هذا الاختصاص؛لأن الاشتراك سيؤدي حتما إلى التروي في اتخاذ القرارات ومعالجة الأمور المصيرية وخاصة فيما يتعلق بالتشريع والتنفيذ حيث يمارس هذه الأعمال من خلال الوزارة التي توقع بجانب توقيع الرئيس حسب اختصاص كل منهم[2].

وكذلك استندوا على أن الدساتير تمنح الرئيس سلطة حق الاعتراض على مشروعات القوانين وإعادتها للبرلمان، وحق إقالة الوزارة وتشكيل وزارة جديدة، وحق حل البرلمان حلاً رئاسياً؛مما يدل على وجود دور إيجابي لرئيس الدولة. لذا يرى هذا الاتجاه أنه لابد من توافر شرطين

---

(1) عاصم عجيلة ومحمد رفعت عبد الوهاب : النظم السياسية، مرجع سابق، ص286.

(2) يحيى الجمل : مرجع سابق، ص173 – إبراهيم شيحا : الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري –دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني – الدار الجامعية بيروت 1995، ص 252. عبد الغني بسيوني : مرجع سابق، ص293 .

أساسيين لكي يكون رئيس الدولة مشتركاً مع الوزارة في ممارسة السلطة التنفيذية وهما[1]:

أولاً: استطاعة رئيس الدولة تشكيل وزارة متوافقة ومتجانسة لديها القدرة على تحمل المسئولية أمام البرلمان، وأن يكون باستطاعتها نيل ثقة البرلمان لوجودها واستمرارها في ممارسة وإدارة شئون الحكم.

ثانياً: أن تغطي الوزارة نشاط رئيس الدولة بمعنى أنه يجب ألا تكون نشاطات رئيس الدولة أو شخصيته محل نقاش أمام البرلمان.

الاتجاه الثالث: اتجه أصحاب هذا الرأي إلى رفض ما جاء بالاتجاهين السابقين سواء بسلبية دور رئيس الدولة أو بإيجابيته، واتجهوا نحو أن الوزارة هي المسئولة عن القيام بالأعمال التنفيذية؛ مما يعني أنها هي المرتكز الأساسي للنظام البرلماني وهي المسئولة مسئولية كاملة أمام البرلمان[2].

وأما عن إيجابية رئيس الدولة في استخدام الصلاحيات كحق إصدار بعض اللوائح أو التعيين أو الرقابة أو الحل فيقوم بممارسة هذه الصلاحيات من خلال وزارة، وبذلك فهو يتقاسم السلطة مع الوزارة مما اضطر بعض الفقهاء إلى إطلاق مصطلح أو تسمية Government CABINAT[3] على النظام البرلماني؛ لأن الوزارة تمارس القسم الأكبر من المهام ونشاطات السلطة التنفيذية وخاصة فيما يتعلق بإدارة نظام الحكم وتنظيم المرافق العامة.

---

(1) إبراهيم شيحا : مرجع سابق، ص 251-252.

(2) إبراهيم شيحا : المرجع السابق، ص252.

(3) السيد صبري: حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص1.

وخير دليل ما يحدث في بريطانيا والتي هي مهد النظام البرلماني؛حيث يستطيع رئيس الحكومة أن يطلب من الملكة القيام بحل البرلمان،وبذلك تكون الحكومة هي المسيطرة على كافة قطاعات البلاد وإداراتها العامة،مع تراجع وتقليص صلاحيات الملك ونقل السلطة للوزارة.

لذا لا يمكن أن نقيس أو نقيم التجربة البريطانية على جميع الدول البرلمانية لظروف النشأة وما صاحبها من تطورات تختلف من مكان لأخر.

يتبين مما سبق أن دور رئيس الدولة لا يمكن وصفه بالسلبية أو الإيجابية في النظام البرلماني،وإنما يجب البحث عن طبيعة النظام البرلماني في ذاته من حيث توزيع السلطات والأركان التي يقوم عليها.

لذلك فإن القول بان مركز رئيس الدولة مركز شرفي (سلبي) فقط لا غير ينقلنا إلى نظام قريب من نظام حكومة الجمعية،و في ذلك مغالطة.

بالإضافة إلى أن القول بأن لرئيس الدولة صلاحيات متعددة وكثيرة (دور إيجابي) يقربنا من النظام الرئاسي،وفي ذلك مغالطة أخرى.

لذا لابد أن نبحث عن طبيعة النظام البرلماني السائد في الدولة دون الالتزام أو القياس على تجارب الدول الأخرى الآخذة بهذا النظام؛لأن لكل دولة ظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تجعلها مختلفة عن الآخرين.

إلا أنه يجب أن نؤكد على أن لرئيس الدولة في النظام البرلماني دور محدد إذا ما تم مقارنته بدور الوزارة؛لأن الأعباء التي تقع على كاهل الوزارة تجعل منها مثقلة بالمسئوليات السياسية والاقتصادية والاجتماعية فهي ستكون بذلك مسئولة مسئولية كاملة حتى ولو كانت أعمالها بتوجيهات من رئيس الدولة[1].

الفرع الثاني

الوزارة

نظراً لقيام الوزارة بأعباء الحكم فهي تعتبر المحور الرئيسي الثاني من محاور السلطة التنفيذية ومحاور النظام البرلماني؛مما يؤدي إلى تحمليها عبء المسئولية في ممارسة السلطة الحقيقية،وتتحمل المسئولية السياسية أمام البرلمان سواء أكانت هذه المسئولية فردية أم تضامنية.

حيث نجد أن الدساتير دائما تحرص على تقرير أن رئيس الدولة يمارس السلطة بواسطة الوزراء أو مجلس الوزراء وصلاحيات مجلس الوزراء تكون في كل ما يتعلق بشئون البلاد ووضع السياسة العامة للدولة وتنفيذها[2].

حيث تتألف الوزارة في النظام البرلماني من رئيس للوزراء وعدد من الوزراء حسب الحاجة أو المصلحة العامة يشكلون مجلس الوزراء،وينعقد مجلس الوزراء برئاسة رئيس الوزراء لتقرير السياسة العامة للحكومة.

---

(1) عبد الغني بسيوني: الأنظمة السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص210.

(2) محمد قدري حسن : رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة القاهرة، 1987، ص 137-138.

ويذهب اتجاه في الفقه إلى القول بأنه لا يوجد مانع من مشاركة رئيس الدولة في اجتماعات مجلس الوزراء بشرط عدم احتساب صوته ضمن الأصوات المحددة لتكوين الأغلبية المطلوبة في المجلس[1].

إلا أنه هناك تفرقة في بعض الدول بين ما يسمى مجلس الوزراء وما يسمى المجلس الوزاري؛حيث إنه يسمى مجلس وزراء إذا انعقد برئاسة رئيس الدولة،وأما إذا انعقد برئاسة رئيس الوزراء فيسمى بالمجلس الوزاري،وهذا مخالف لما هو معمول به في الأنظمة البرلمانية بشكل عام والتي تقرر أن مجلس الوزراء هو الهيئة المتجانسة المكونة من رئيس الوزراء والوزير فقط[2].

وتختلف الوزارة قوة وضعفاً وفقا للنظام الحزبي السائد في النظام السياسي لكل دولة على حدة،ففي حالة تعدد الأحزاب الفائزة يكون من الصعب إيجاد أغلبية برلمانية لدعم حزب واحد،وهنا تكون الفرصة أمام تشكيل حكومة ائتلافية مكونة من مجموعة من الأشخاص منتمين لأحزاب عدة ومختلفة حتى تتمكن هذه الحكومة من الحصول على الأغلبية ونيل الثقة من البرلمان،والوزارة في النظام البرلماني تتميز بتجانس أعضائها لأن رئيس الوزراء هو الذي يقوم باختيار أعضاء وزارته وغالباً ما تكون من الحزب الحائز على الأغلبية،فإذا لم يكن هناك

---

(1) محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية ، مرجع سابق، ص 564.
محمود عاطف البنا : الوسيط في النظم السياسية –مرجع سابق، ص 386.

(2) محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص290. نعمان الخطيب :عبد المنعم محفوظ : مبادئ القانون الدستوري، دار الفرقان عمان، 1987، ص 282.

حزب حائز على الأغلبية يقوم بالاختيار من خلال أشخاص تتقارب ميولهم وعقائدهم وذلك في حالة تعدد الأحزاب.

ولرئيس الدولة أن يقوم بتعيين رئيس الوزراء والوزراء وهو الذي يقيلهم، ولكن ذلك ليس بشكل مطلق أو مفتوح؛لأن رئيس الدولة دائما وغالبا ما يكون مقيدا في اختياره لرئيس الوزراء من الأحزاب ذات الأغلبية البرلمانية حتى ولو كان ذلك دون رضاء منه، ولكنه يستطيع أن يختار في حالة عدم وجود حزب معين حاصل على الأغلبية البرلمانية بل تكون مجموعة من الأحزاب متقاربة النتائج، ورغم ذلك يبقى مقيداً بتكليف رئيس الوزراء من الكتل البرلمانية التي تتمتع بوزن ثقيل لضمان حصولها على ثقة المجلس[1].

كذلك يجب على الوزارة أن تتمتع بثقة المجلس النيابي حتى تقوم بممارسة مهامها وأعمالها، أي يجب عليها أن تحصل على نسبة تحقق لها أغلبية برلمانية، فإن لم تحصل على هذه الثقة يتم طرح الثقة فيها في أول جلسة برلمانية.

وقد ظهرت كثير من الأزمات الوزارية وعدم الاستقرار في النظام البرلماني وذلك نتيجة لعدم استطاعة الحكومة الحصول على ثقة المجلس، وهذا ما حصل في فرنسا لفترات طويلة وخاصة في ظل الجمهورية الثالثة والرابعة[2].

---

(1) يحيى الجمل : الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص173وما بعدها.

(2) سليمان الطماوي : السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، ط5، مطابع جامعة عين شمس 1986، ص 533.

وبالإضافة لذلك فإن الوزارة تتميز بتضامن أعضائها؛لأن الوزراء مسئولون بالتضامن عن القرارات الصادرة عن الوزارة باعتبارها من رسم السياسة العامة للبلاد مما يؤدي في حالة تحريك المسئولية الوزارية التضامنية إلى سقوط الوزارة بأكملها ،[1] ويعمل كل وزير على تنفيذ هذه السياسة ولا يمكن له الاعتراض عليها وإلا فإنه لن يستمر في الوزارة[2].

ويختلف مركز واختصاصات رئيس الوزراء من دولة لأخرى وفقا للنظام؛فمثلاً في انجلترا فإن رئيس الوزراء يملك من الاختصاصات ما يؤهله لان يكون الرجل الأقوى في البلاد؛ لأنه هو زعيم حزب الأغلبية والحكومة والناطق باسمها أمام مجلس العموم،وله الحق بنصح الملكة بحل البرلمان وتحديد موعد إجراء الانتخابات،وباعتباره رئيساً للحكومة فهو يمثل الحكومة وهو الرابط بينها وبين الملكة (التاج)[3].

ووفقا لذلك نجد أن الدستور المصري نص في المادة (141) على أن يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ويعفيه من منصبه ويكون تعيين نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء ونوابهم وإعفاؤهم من مناصبهم بقرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي رئيس مجلس الوزراء.وذلك وفقا للتعديل الذي جرى على هذه المادة بتاريخ 26- 3- 2007.

---

(1) إبراهيم درويش : النظام السياسي، ط4، دار النهضة 1978، ص 156.

(2) سليمان الطماوي : مرجع سابق، ص 523 – مصطفى أبو زيد فهمي: الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية – مرجع سابق، ص234 وما بعدها.

(3)عوض الليمون : مرجع سابق، ص33.

وكذلك الدستور الأردني نص في المادة (35) منه على أن الملك يعين رئيس الوزراء ويقيله ويقبل استقالته، ويعين الوزراء ويقيلهم ويقبل استقالتهم بناء على تنسيب من رئيس الوزراء.

وجاء في القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية المعدل لسنة 2003 في المادة (45) منه أن "رئيس السلطة يختار رئيس الوزراء ويكلفه بتشكيل حكومة، وله أن يقيله أو يقبل استقالته، وله أن يطلب منه دعوة مجلس الوزراء للانعقاد".

ومن هنا فإن ثنائية السلطة في النظام البرلماني تعني وجود رئيس دولة أو رئيس جمهورية غير مسئول سياسياً أمام البرلمان، ووجود وزارة مسئولة عن أعماله أمام البرلمان.

المطلب الثاني

برلمان منتخب من الشعب

يعد انتخاب البرلمان من الشعب من الأركان الأساسية في النظام البرلماني؛ لأنه من خلال انتخاب الأشخاص (أعضاء البرلمان) يتكون البرلمان، وقد يكون البرلمان مشكلاً من مجلس واحد أو من مجلسين في الدول التي تأخذ بنظام المجلسين.

ومن أهم وظائف البرلمان الوظيفة التشريعية، وتعتبر هي الوظيفة الأساسية للبرلمان، وذلك من خلال إقراره لمشاريع القوانين التي تعرض عليه حيث تمر عملية التشريع بمراحل متعددة بدءًا من مرحلة اقتراح القانون والتي دائماً تتقدم بها السلطة التنفيذية، ثم مرحلة المناقشة والإقرار والتصديق والنشر، وبذلك يختص البرلمان بالتشريع في كافة المسائل وفقا لنصوص الدستور؛لذا لا يمكن القول أن الوظيفة تشريعية

فحسب بل لابد من ممارسة المجلس لاختصاصات فعلية وحقيقية وإلا سيصبح مجرد مجلس استشاري.

بالإضافة إلى وظيفة التشريع فالمجلس له وظيفة مهمة تتمثل في الرقابة على أموال الدولة، وذلك من خلال إقراره للموازنة العامة للدولة بالتصويت عليها في البرلمان والمناقشات التي تجري بين الأعضاء بخصوص الأمور المالية الخاصة بالدولة، وكذلك الموافقة على الاعتمادات المالية الإضافية والتي هي بحاجة لإقرار من المجلس التشريعي وإلا لا يعتد بها إذا تصرفت الحكومة دون العودة للبرلمان[1].

كذلك لا يجوز للحكومة القيام بفرض ضرائب إلا بموافقة البرلمان وإصدار قانون جديد بها، ولا يجوز تعديل الضرائب أو إلغاؤها إلا بموجب قانون صادر عن البرلمان، وكذلك لابد من موافقة البرلمان على القروض العمومية.

والبرلمان كذلك له مجموعة الوظائف السياسية حيث تقوم السلطة التشريعية بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية من خلال مجموعة من الوسائل تتمثل في حق السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني والمسئولية الوزارية التي قد يترتب عليها حجب الثقة عن الوزارة وإسقاطها.

---

(1) سليمان الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر الإسلامي، مرجع سابق، ص203.

محمد عبد الحميد أبو زيد : مبادئ القانون الدستوري، 1985، ص 300.

ومن الأسس التي يقوم عليها النظام البرلماني أن عضو البرلمان يمثل الأمة كلها وليس الدائرة الانتخابية أثناء ممارسته لعضويته في البرلمان، فهو يعبر عن مصالح الدولة كاملة لا منطقة أو دائرة معينة(1).

مما يؤدي إلى قدرة النائب على إبداء كافة آرائه بالطريقة التي تتوافق مع الصالح العام ودون الرجوع للناخبين؛ لأن الناخبين ليس لهم أية سلطات على النائب بعد انتهاء الانتخابات مما يدفعه لتغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة لدائرته في حال تعارضهما(2).

أما حول مدة عمل البرلمان فإن الدساتير تختلف فيها حول المدة الزمنية للبرلمان إلا أنها حددتها بمدة معينة بحيث لا تكون طويلة أو قصيرة والغالب أن هذه المدة تكون ما بين 4- 5 أعوام(3).

وأخيرا استقلال عضو البرلمان أثناء مدة نيابته عن هيئة الناخبين وبذلك يكون عضو البرلمان مستقلاً عن الناخبين في الدائرة، فليس لهم

---

(1) محمد ميرغني خيري : الوجيز في النظم السياسية، 1989، ص196 – عبد الغني بسيوني : النظم السياسية – الدار الجامعية الإسكندرية 1985، ص208-211 – عفيفي كامل عفيفي : الأنظمة النيابية الرئيسية، منشأة المعارف الإسكندرية 2002، ص 521.

(2) محمد أنس قاسم جعفر : الوسيط في القانون العام الجزء الأول – النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، 1995، ص132-133.

(3) الدستور المصري في المادة 92 نص على مدة مجلس الشعب خمس سنوات من تاريخ أول اجتماع له –الدستور الأردني في المادة 1/68 مدة مجلس النواب 4 سنوات تبدأ من إعلان النتائج وللملك أن يمد مدة المجلس إلى مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على سنتين.

القانون الأساسي للسلطة الوطنية في المادة 3/47مدة المجلس التشريعي أربع سنوات من تاريخ انتخابه وتجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية.

عليه أية سلطة ولا يملكون إجباره على عمل معين أو دفعه لتبني اتجاه معين، ولكن تبقى العلاقة قائمة بين النائب ومن يمثلهم عن طريق التعاون والزيارات المتبادلة في المناسبات المهمة والعامة[1].

المطلب الثالث
المسئولية الوزارية أمام البرلمان

تعد المسئولية الوزارية من أهم خصائص وركائز النظام البرلماني، فهي تعتبر حجر الزاوية في هذا النظام؛حيث إن القاعدة العامة تقضي بأن تكون الوزارة مسئولة أمام البرلمان على اعتبار أنه "حيث توجد السلطة توجد المسئولية".

وبما أن هذه الوزارة مسئولة أمام البرلمان عن كافة أعمالها المتعلقة بإدارة شئون البلاد ، لذا يجب عليها أن تكون حائزة على ثقة البرلمان؛لأنها إذا لم تحظ بهذه الثقة أو فقدتها وجب عليها تقديم استقالتها.

وحيث إن مجلس الوزراء في النظام البرلماني يقابله رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي لذلك يلجأ بعض الفقه إلى تسميته بحكومة الوزارة.

وهنا لا يكفي لتحديد طبيعة النظام البرلماني النص على المسئولية الوزارية للوزراء فقد يتضمن الدستور نصاً يتطرق إلى المسئولية الفردية للوزير ولا يكون النظام برلمانياً ،أما إذا نص على المسئولية التضامنية فيكون النظام برلمانياً حتى ولو لم ينص الدستور على أن هذا

---

(1) سليمان الطماوي : مرجع سابق، ص532.

النظام برلماني، وهذا ما وجد في الدستور الفرنسي لسنة 1875 فهو لم ينص على أن النظام برلماني، ولكنه نص على المسئولية التضامنية للوزارة وهذا الدستور أقام نظاماً برلمانياً(1).

وبما أن الوزارة كانت مسئولة أمام الملك في الماضي فإن مسئوليتها انتقلت للبرلمان في الأنظمة البرلمانية، وبناءً على ذلك فإن الوزارة مسئولة عن أعمالها أمام البرلمان(2).

بالإضافة إلى أن الوزارة تعمل على أساس التضامن بين أعضائها إذا تعلقت بالسياسة العامة للحكومة، أو فردية إذا تعلقت بتصرف أحد الوزراء؛ مما يؤدي إلى استقالة الوزارة كاملة في حالة التضامن أو استقالة الوزير في حالة إقرار المسئولية الوزارية.

وبما أن الوزارة تحصل على ثقة البرلمان فهي باقية بالحكم مما يترتب عليه أنه يجب على رئيس الدولة أن يقوم باختيار رئيس الوزراء من حزب الأغلبية في المجلس النيابي، وذلك في الدول التي تكون فيها الأحزاب مسيطرة وذات أغلبية، أما إذا لم تتوافر الأغلبية في أي من الأحزاب كان من حق الرئيس أن يقوم باختيار أحد الأشخاص القادرين على القيام بأعباء الحكم و الاستمرار فيه(3).

---

(1) عبدالله ناصف : مرجع سابق، ص97.

(2) يحيى الجمل : الأنظمة السياسية المعاصرة ، مرجع سابق، ص198.

(3) عوض الليمون : مرجع سابق، ص 36.

المطلب الرابع

التوازن والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

يعد مبدأ الفصل بين السلطات من المعايير الأساسية في تمييز الأنظمة السياسية، بحيث إذا كانت العلاقة متوازنة ما بين السلطات نكون أمام نظام برلماني، أما إذا غلبت كفة السلطة التنفيذية نكون أمام نظام رئاسي، وإذا رجحت كفة السلطة التشريعية نكون أمام نظام حكومة الجمعية[1].

ففي النظام البرلماني تكون العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية قائمة على التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات على نحو يحقق المصلحة العامة[2].

لذلك يقوم النظام البرلماني بالفصل المرن والنسبي بين السلطات وليس الفصل الكامل أو المطلق، وعلى هذا الأساس سنرى مظاهر التعاون بين السلطتين ومن ثم مظاهر الرقابة المتبادلة.

أولاً: مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

أهم مظاهر التعاون بين السلطتين من خلال وسائل السلطة التنفيذية :

---

(1) جابر جاد نصار : الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة القاهرة 1995-1996، ص 494.

(2) ثروت بدوي : النظم السياسية الجزء الأول - دار النهضة 1970، مرجع سابق، ص158. بدرية جابر الصالح : السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القوانين - القاهرة، رسالة دكتوراه 1979، ص 100.

أعمال خاصة بالتشريع :

تشترك السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في أعمال التشريع وخاصة فيما يتعلق بتقديم مشاريع القوانين للبرلمان، وكذلك بعد إقرار القانون من البرلمان فهو بحاجة إلى تصديق وإصدار ونشر، والذي يقوم بذلك السلطة التنفيذية[1].

انفراد السلطة التنفيذية في بعض الأحيان بعملية التشريع:

قد تنفرد السلطة التنفيذية بعملية التشريع وخاصة فيما يتعلق بإصدار اللوائح والمعاهدات، ولكنها تتعاون مع السلطة التشريعية لاستكمال إجراءات صدورها، وبالإضافة إلى ذلك قد تفرض بعض الظروف السياسية في الدولة على السلطة التنفيذية القيام بإصدار قوانين مؤقتة أو قرارات بقوانين وإصدارها لأنظمة الطوارئ المختلفة، مع التأكيد على أن التشريع هو من اختصاص السلطة التشريعية، إلا أنها تكون بحاجة للتعاون مع السلطة التنفيذية لإتمام خروج هذه القوانين والعمل بها في الدولة فهناك تعاون بين السلطتين في عملية التشريع.

الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة :

النظام البرلماني لا يمنع الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة، بل يقضي بأن يكون رئيس الوزراء والوزراء هم من أعضاء البرلمان، إلا أن الواقع العملي لم يتمسك بذلك لأنه قد يكون هناك وزراء من خارج البرلمان، ولكن هذه الخاصية موجودة في النظام البرلماني وقد تكون مفروضة من خلال النص عليها في الدستور أو وفقا للعرف الدستوري.

---

(1) عبد الغني بسيوني : النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص211.

وهذه الخاصية تعتبر من مظاهر المرونة في الفصل بين السلطات وتعاونها في ظل النظام البرلماني؛حيث يكون للوزراء حق المشاركة في اجتماعات المجلس النيابي بحكم عضويتهم فيه والدفاع عن سياسة الحكومة وحقهم في التصويت على المسائل المطروحة للمناقشة[1].

أما عن أهم مظاهر التعاون بين السلطتين من خلال السلطة التشريعية فتتمثل فيما يأتي :

1- بيان الموازنة العامة :

تقوم الحكومة بتقديم مشروع الموازنة العامة للدولة إلى البرلمان ليقوم بمناقشة ووضع ملاحظاته على هذا المشروع سواء كانت بالتعديل أم الحذف، حيث إن عملية الموازنة تشكل نوعاً من التعاون بين السلطتين للخروج بما يحقق المصلحة العامة للدولة بعيداً عن المناكفة السياسية؛لأن الموازنة العامة تتعلق بإيرادات الدولة ونفقاتها، فمن حق البرلمان مناقشة ذلك للتأكد من آلية صرف المال العام حتى تكون الأمور واضحة ومكشوفة أمامه.

2- البيان الوزاري:

يعد البيان الوزاري مظهراً من مظاهر التعاون بين السلطتين؛لأنه يمثل خطة عمل الوزارة أو الحكومة و السياسات التي ستتبعها خلال فترة عملها سواء على الصعيد الداخلي أو الخارجي؛لذا يكون مطلوباً من الوزارة (رئيس الوزراء) تقديم البيان الوزاري للبرلمان ليقوم البرلمان بمناقشته واستيضاح البرنامج من خلال تقديم استفسارات أو مناقشات

---

(1) يحيى الجمل : الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص175 - محمد كامل ليلة : النظم السياسية، مرجع سابق، ص644.

تجري، وكل ذلك قبل أن يتم منح الحكومة الثقة من قبل البرلمان، فإن استطاعت الحكومة إقناع البرلمان بجدوى برنامجها تحصل على الثقة، وإن لم تستطع فلا تنال ثقة البرلمان.

طلب البيانات :

حيث يلجأ بعض النواب عادةً إلى طلب بيانات من الحكومة حول موضوع معين يراد التأكد من صحة المعلومات التي لدى النواب حوله، فهنا يتوجب على الحكومة التعاون بشكل إيجابي مع هذا الطلب وتقديم البيانات المطلوبة أو الأوراق التي قد تفيد أعضاء البرلمان في حالة استجوابهم لمسئول في الحكومة، ووفقا لهذه البيانات إما أن يستمر الاستجواب وإما أن يتم سحبه.

الاقتراحات برغبة :

وهي أن يقوم البرلمان ببعض الاقتراحات في موضوعات تهم الصالح العام ولفت نظر الحكومة إليها، حيث يتم خلال ذلك تبادل وجهات النظر والرأي مع الحكومة للوصول إلى حلول بشكل ودي يهدف لخدمة الصالح العام.

طرح موضع مهم وعام للمناقشة :

يلجأ البرلمان في بعض الأحيان للتعرف على رأي الحكومة في موضوع معين أو تنبيه الحكومة لخطورة أمر مهم مما يؤدي إلى إتاحة الفرصة للبرلمان للقيام بالاطلاع على سياسة الحكومة، وإذا تمت المناقشات بروح المصلحة العامة يتحقق النفع للدولة.

اختيار رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان :

هناك بعض الدساتير التي تنص على أن يتم اختيار رئيس الجمهورية بناءً على تصويت أعضاء البرلمان، وبعض الدساتير عملت على

إشراك البرلمان مع الشعب لاختيار رئيس الجمهورية كالدستور المصري لعام 1971 في المادة (76) منه والتي تم تعديلها وأصبح انتخاب رئيس الجمهورية مباشرة من الشعب.

ثانياً: مظاهر الرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

يتميز النظام البرلماني بكون الرقابة فيه متبادلة ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وذلك بخلاف الأنظمة الأخرى المتمثلة بالنظام الرئاسي؛حيث إن هناك فصلاً جامداً ما بين السلطات والرقابة ليست فعالة وكذلك نظام حكومة الجمعية والذي تتمركز فيه السلطة لصالح السلطة التشريعية؛لذا سنبين مظاهر الرقابة بين السلطتين على النحو الآتي:

مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية :

منحت الدساتير السلطة التشريعية مجموعة من الوسائل للرقابة على السلطة التنفيذية وهي :

حق السؤال :

وحق السؤال يعني تمكين أعضاء البرلمان من الاستفسار عن أمر من الأمور التي يجهلها الأعضاء أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين، أي أن حق السؤال هو تقصي عضو البرلمان من وزير أو رئيس الحكومة عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة ككل،فهو حق معطى للسلطة التشريعية بحيث لا يترتب على هذا السؤال مناقشات واسعة وإنما يقتصر فقط على عضو البرلمان والمسئول (الوزير) الذي وجه له السؤال،ولا يتدخل أي عضو آخر من أعضاء

البرلمان في هذا السؤال؛ذلك أنه حق شخصي يستطيع عضو البرلمان أن يتخلى أو يتنازل عنه إلا أنه لا يؤدي إلى طرح الثقة بالحكومة[1].

2- الاستجواب :

يعتبر الاستجواب من أشد وسائل الرقابة خطورة فهو بعكس السؤال حيث تكون المناقشات عامة؛فالاستجواب يتضمن اتهاما للوزارة أو للوزير كما يتضمن معنى المحاسبة والنقد والتوجه بأصابع الاتهام إلى الوزارة[2].

وكذلك فإن الاستجواب حق لكل عضو من أعضاء البرلمان فهو ليس مجرد علاقة بين النائب والوزير،وفي حالة ما إذا قرر النائب سحب استجوابه يحق لأي عضو من أعضاء البرلمان استكمال الاستجواب واستمرار المناقشة[3].

لذلك يجب أن يحاط الاستجواب بمجموعة من الضمانات لتحقيق الهدف منه كوسيلة من وسائل الرقابة؛فيمنح الوزير مهلة معينة

---

(1) سليمان الطماوي : السلطات الثلاث مرجع سابق، ص 545. خالد سمارة الزعبي: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة -بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثالث ديسمبر 1987، ص2 وما بعدها – رمزي طه الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري، 1972، ص 361.

(2) سعاد الشرقاوي وعبدالله ناصف : القانون الدستوري والنظام السياسي المصري ، دار النهضة العربية القاهرة ، 1994، ص 668.

(3) عاصم عجيلة ومحمد رفعت عبد الوهاب : النظم السياسية – مرجع سابق ، ص287. صالح جواد كاظم وعلى غالب العاني الأنظمة السياسية مطابع دار الحكمة بغداد1990 – 1991، ص71.

تختلف الدساتير في تحديدها لكي يرد على موضوع الاستجواب[1]، والاستجواب قد يؤدي إلى طرح الثقة بالحكومة بخلاف السؤال[2].

3- **التحقيق:**

تعد وسيلة التحقيق من الوسائل الممنوحة للسلطة التشريعية بهدف التعرف على العيوب التي تلحق بالجهاز الحكومي وذلك من خلال تشكيل لجان خاصة من بين أعضاء المجلس لإجراء التحقيقات اللازمة لكشف الحقيقة كاملة وتقديم تقرير للمجلس بالنتائج التي توصلت لها اللجنة.

ويعد التحقيق من أكثر الوسائل فاعلية إذا ما تمت مقارنته بالسؤال والاستجواب؛لقدرة التحقيق على التدقيق في البيانات واستدعاء الموظفين للوصول للمعلومات الحقيقية والصحيحة سواء في مواضيع متعلقة بأجهزة الحكومة والوزارات والقضايا الإدارية والمالية والسياسية.

4- **المسئولية السياسية (الوزارية):**

من خصائص النظام البرلماني المسئولية الوزارية أمام البرلمان حيث تعتبر الوزارة مسئولة أمام البرلمان[3] مما يقتضي متابعة الحكومة ومراقبتها ومحاسبتها على التصرفات والأعمال الصادرة عنها.

وهذه المسئولية لا يتم تحريكها إلا إذا تقدم مجموعة من النواب تحدد دستورياً بطلب لإثارة المسئولية ضد الحكومة،وقد تكون

---

(1) عوض الليمون : مرجع سابق، ص19.

(2) رمزي الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري، ط3، دار النهضة 1983، ص399 – سليمان الطماوي : مرجع سابق، ص 564.

(3) يحيى الجمل : الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص 198.

المسئولية فردية أي تطول أحد الوزراء أو تضامنية جماعية تطول الحكومة كاملة.

ويترتب على إثارة المسئولية إذا كانت فردية استقالة الوزير أو استقالة الوزارة في حالة المسئولية التضامنية، وهذا لا يعني أن المسئولية تطول رئيس الدولة بل فقط تطول الوزارة؛ لأن رئيس الدولة غير مسئول وهو متحصن خلف توقيعات الوزراء التي يقوم فحسب بإضافة توقيعه فوق تواقيعهم[1].

مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

مُنحت السلطة التنفيذية مجموعة من الوسائل لتحقيق الرقابة على السلطة التشريعية، وذلك مقابل ما مُنحته السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية وفقا للمساواة والتوازن بين السلطتين، وذلك على النحو الآتي:

1- أعمال خاصة بتكوين البرلمان:

في حالة الدعوة لإجراء انتخابات تشريعية أو نيابية فإن الذي يقوم بالدعوة لهذه الانتخابات هو رئيس الدولة، وهذه الدعوة غالباً ما تتم في حالة إنهاء البرلمان لمدته القانونية أو حله ولا يقتصر الأمر على ذلك فإن الحكومة تكون مكلفة بكافة الإجراءات المتعلقة بالانتخابات مثل تحديد الموعد وأماكن إجراء الانتخابات والجداول الانتخابية والإشراف عليها من خلال حفظ الأمن ومراقبتها.

---

(1) إسماعيل الغزالي : القانون الدستوري والنظم السياسية ، مرجع سابق، ص176 وما بعدها.

بالإضافة إلى ذلك لا يقتصر عمل السلطة التنفيذية على مجرد التحضير للانتخابات، حيث إن هناك بعض الدساتير تمنح رئيس الجمهورية الحق في تعيين بعض الأعضاء في المجلس النيابي.

2- الإرجاء والتأجيل:

تملك السلطة حق إرجاء أو تأجيل انعقاد المجلس حيث إن هذه الوسيلة فيها نوع من السلطة التقديرية تمنح للسلطة التنفيذية.

أي يكون قرار الإرجاء أو التأجيل عائداً لرئيس الدولة وفقا لتقديراته،وحتى لا يكون هذا الإجراء بمثابة سيف مسلط على السلطة التشريعية لجأت الدساتير إلى تقييده بمجموعة من القيود تكفل عدم إساءة استعمال السلطة من قبل السلطة التنفيذية[1].

ومن ضمن هذه القيود عدم القيام بتأجيل اجتماعات المجلس إلى أجل غير مسمى، وكذلك عدم احتساب فترة التأجيل أو الإرجاء ضمن مدة انعقاد المجلس العادية،وتستخدم الحكومة هذه الوسيلة للتخفيف من الأزمات بينها وبين البرلمان محاولة استغلال هذه الفترة لحل مثل هذا الخلاف .

3- أعمال خاصة بانعقاد البرلمان:

قسمت الدساتير الفصل التشريعي لعدة دورات تشريعية سنوية،وقد منحت السلطة التنفيذية حق دعوة البرلمان إلى هذه الدورات.

---

(1) محمد كامل ليلة : مرجع سابق، ص 624وما بعدها. رمزي الشاعر : مرجع سابق، ص367وما بعدها. سليمان الطماوي : مرجع سابق، ص599 وما بعدها.

هـذا فيمـا يتعلـق بالـدورات العاديـة بحـسب المواعيـد المحـددة دستورياً ،أما لو اقتضت الحاجة دعوة البرلمان في ظروف استثنائية أثناء عطلـة برلمانيـة للانعقـاد ، فتـستطيع الـسلطة التنفيذيـة دعـوة المجلـس للانعقـاد وفي دورة اسـتثنائية لبحـث هـذه التطـورات الـتي دعـت الحاجة إليها[1].

4- حق الحل :

يعتبر حق الحل بمثابة السلاح الموازي أو المقابل لسلاح المسئولية الوزارية أمام البرلمان؛حيث منحت السلطة التنفيذية هذا الحق لتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ،وذهبت العديد من الدساتير إلى منح هذا الحق للسلطة التنفيذية ،وبمقتضى هذه الوسيلة تستطيع السلطة التنفيذية إنهاء أعمال البرلمان قبل انتهاء مدة نيابته العادية.

وهـذا الحـق يـؤدي إلى الرجـوع للنـاخبين لمعرفـة رأيهـم في شـأن خلاف وقع بين السلطتين، فإذا كانت النتيجة مؤيدة للبرلمان يجب على الحكومة الاستقالة ،أما إذا كانت مؤيدة للحكومة يكون عندها حل البرلمان صحيحاً.

---

(1) نعمان الخطيب : الوجيز في النظم السياسية، مرجع سابق، ص381.

المبحث الثالث

التعريف بحق الحل وضرورته

المطلب الأول

تعريف حق الحل

يعد حق حل البرلمان من أخطر الاختصاصات التي منحت للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية كأداة مضادة لما تملكه السلطة التشريعية من اختصاص المساءلة الوزارية وحق سحب الثقة من الحكومة؛لأنه من الطبيعي أن يمارس البرلمان أعماله وفقا لما يحدده الدستور –في فترة زمنية محددة – بحيث لا يمكن إنهاء هذه الأعمال للبرلمان إلا بانتهاء المدة المحددة دستوريا.

إلا أنه بمنح السلطة التنفيذية هذا الاختصاص فباستطاعتها أن تقوم بحل البرلمان، إذا وجدت الحكومة نفسها واقعة تحت سيطرة البرلمان.

فبذلك يكون المقصود بحق الحل هنا إنهاء مبتسر للبرلمان قبل حلول الموعد القانوني الطبيعي المحدد لانتهاء مدته ووكالته عن الشعب[1].

---

(1) مصطفى محمود عفيفي :الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة – الكتاب الأول، ط2-1984، ص380.

وقد عرفه د. سليمان الطماوي" بأنه إنهاء نيابة المجلس النيابي إذا كان البرلمان يتشكل من مجلس واحد أو أحد المجلسين – إذا ما قام البرلمان على أساس ازدواج المجلسين- وقبل الميعاد المحدد دستوريا"[1].

وعرفه د. محسن خليل بأنه" إنهاء نيابة المجلس النيابي قبل نهاية المدة القانونية المقررة لها، أي قبل نهاية الفصل التشريعي"[2].

يتبين من خلال ذلك أن السلطة المخولة دستورياً التي تملك صلاحية الحل تقوم بإنهاء عمل المجالس النَيابية قبل إكمال المدة القانونية والتي تختلف من دولة لأخرى حسب الدستور.

وبذلك تزول الصفة النيابية عن أعضاء البرلمان ورئيسه ولا يستطيعون ممارسة أية سلطات تشريعية أو رقابية، وتسقط عنهم الحصانة البرلمانية[3].

وتعتبر أي اجتماعات يمارسها البرلمان بعد صدور قرار الحل اجتماعات عادية ليست لها أية صفة قانونية ولا يترتب عليها أية آثار قانونية إلا إذا كان اجتماعهم بقوة القانون نتيجة لعدم إجراء الانتخابات البرلمانية في الموعد المحدد لها قانوناً، أو في حالة ما إذا أجاز الدستور

---

(1) سليمان الطماوي السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، مرجع سابق، ص 525.

(2) محسن خليل : القانون الدستوري والدساتير المصرية، الدار الجامعية الجديدة الإسكندرية 1996، ص 433.

(3) علاء عبد المتعال : حل البرلمان في الأنظمة الدستورية، دار النهضة 2004، ص3.

عودة البرلمان في ظروف معينة كحالات الظروف الاستثنائية أو حالة خلو العرش[1].

بالإضافة إلى ذلك فإن كافة الأعمال التي لم يتخذ فيها البرلمان قرارات أو لم يتم إنهاؤها أمامه أو مشروعات القوانين التي أقرها البرلمان وبحاجة إلى موافقة رئيس الدولة فإن هذه المشاريع اختلفت النظم فيها؛حيث ذهبت بعض النظم إلى منح الرئيس حق رفضها، وبعضها الآخر اتجه إلى إلزامه بقبولها والتصديق عليها.

وبذلك يكون حق الحل موجوداً في النظام البرلماني فقط حيث لا يتصور وجوده في ظل حكومة الجمعية أو النظام الرئاسي؛لأن الحكومة في ظل نظام المجلس تكون تابعة للبرلمان ولا يتصور أن يقوم التابع بعزل المتبوع.

كما لا يمكن استخدام هذا الحق في ظل النظام الرئاسي حيث لا يستطيع رئيس الدولة في الولايات المتحدة الأمريكية أن يقوم بحل الكونجرس لا في أحد مجلسيه ولا في المجلسين معاً ولا يمكن له دعوته للانعقاد أو فض دور الانعقاد[2].

وتعد الوزارة الطليعة القوية المسيطرة على الأغلبية البرلمانية وتملك حق حل البرلمان في حال قيام خلاف ما بينها وبين البرلمان أو وجود معارضة قوية تعرقل مشروعات وسياسات الحكومة داخل البرلمان،فلها في هذه الحالة أن تحله وتذهب للشعب للاحتكام إليه من خلال إجراء

---

(1) فلاح محمد فلاح الخطيب : حل المجلس النيابي في الدستور الأردني، رسالة ماجستير معهد البحوث والدراسات العربية، 2004، ص38.

(2) بشير محمد علي باز : حق حل المجلس النيابي، مرجع سابق، ص 60.

انتخابات جديدة، وهناك بعض الأنظمة تتجه إلى اتخاذ وسيلة سابقة على الحل تتمثل في إجراء استفتاء شعبي على مسألة حل البرلمان، فإن جاءت النتيجة مؤيدة للحكومة ولحل البرلمان يعتبر هنا البرلمان منحلاً، أما إذا جاءت على عكس ذلك فيجب على الحكومة أن تقدم استقالتها[1].

ويتضح مما تقدم أن حق الحل مميز أساسي وجوهري للنظام البرلماني، ويعد مظهراً من مظاهر الديمقراطية وتطبيقاً لمبدأ سيادة الأمة الذي يفرض الاحتكام للشعب في الأمور المهمة والخطيرة التي تتعلق بمصالح البلاد العليا، وتكون الكلمة للشعب (هيئة الناخبين) في هذه الأمور إما مؤيداً لسياسة الحكومة أو مؤيداً للبرلمان[2].

وبذلك فإن حق الحل يجب ألا يكون سلاحاً يجوز اللجوء إليه لتأييد سياسة شخصية أو مصلحة حزبية لإزالة ما يقف أمامها من صعوبات ومعوقات ممثلة بالبرلمان؛لذا لا يجوز أن يتم اللجوء إليه إلا إذا توافرت دلائل حقيقية وواضحة على أن الناخبين سيصوتون إلى جانب سياسة صاحب الحق (الرئيس) في الحل رافضة سياسة البرلمان[3].

---

(1) هذا ما جاء في الدستور المصري لسنة 1971في المادة (136) على انه لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء شعبي . إلا أنه تم تعديل هذه المادة وحذف منها شرط الاستفتاء وذلك في التعديل الدستوري لبعض المواد بتاريخ 26-3-2007.

(2) اندريه هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية مترجم للعربية، ترجمة عز الدين حسين، الجزء الأول، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ص 216 ومابعدها.

(3) أنور الاهواني : رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، مرجع سابق، ص 75.

إلا أن هناك جانباً من الفقه إتجه إلى القول بأن حق الحل لم يعد يُستخدم لحل الإشكالات التي تكون موجودة بين الحكومة والبرلمان،وإنما يستخدم من قبل الحكومة بغرض الاستفتاء أو استطلاع آراء الشعب في مسألة جديدة لم تكن في الحسبان في الانتخابات أو لاختيار زمان مناسب لفوز حزبها في الانتخابات[1].

المطلب الثاني

الاختلاف الفقهي حول مدى ضرورة وجود حق الحل

واجه حق الحل خلافاً فقهياً حول مدى ضرورة وجوده رغم تضمين الدساتير لهذا الحق وممارسته عملياً في الكثير من الدول والأنظمة التي أخذت به ،فقد اتجه البعض إلى إنكار شرعية حق الحل باعتباره احد أدوات الرقابة على البرلمان،وذهب اتجاه ثاني إلى تأييد حق الحل،بينما ذهب اتجاه ثالث إلى قصر حق الحل على حالات معينة محصورة؛لذا سنقوم بدراسة كل اتجاه على حدة.

أولاً : **الاتجاه المنكر لحق الحل** :

يرى أصحاب هذا الاتجاه عدم الاعتراف بحق الحل؛لأن النظام البرلماني من الممكن أن يقوم بدون وجوده،فالمثالب التي يرتبها استخدام هذا الحق تتعارض مع الأسس والقواعد التي يقوم عليها النظام البرلماني

(1) محمد أبو زيد : توازن السلطات ورقابتها دراسة مقارنة، دار النهضة القاهرة 2003، ص 87.

الصحيح الذي يستوجب تنظيم السلطات العامة في الدولة على أسس التوازن وليس على أساس ترجيح سلطة على أخرى(1).

وأساس الحجج التي أبداها هذا الرأي يتمثل فيما يأتي(2):

انه إجراء غير ديمقراطي يتنافى مع مبدأ سيادة الأمة؛لأن المجلس أو البرلمان المنتخب هو ممثل للشعب أو الأمة وينتخب لمدة معينة،ولا يجوز للسلطة التنفيذية الاعتداء عليه بأن تقوم بمنعه من إتمام عمله بالقضاء عليه قبل انتهاء وكالته(3).

المجلس النيابي هو الذي يقوم باختيار رئيس الدولة،فإذا كان من حق الرئيس وهو مندوب أن يحل المجلس فمعنى ذلك أن الوكيل يقوم بعزل الموكل،وهذا يتعارض مع قواعد الوكالة القانونية(4).

حق الحل سلاح في يد رئيس الدولة يمكنه من شل أعمال البرلمان وتقويض النظام الديمقراطي إذا لم يتبع البرلمان نهج رئيس الدولة(5).

---

(1) خالد عباس مسلم : حق الحل في النظام النيابي البرلماني، مرجع سابق، ص127.

(2) عثمان خليل عثمان : القانون الدستوري، مطبعة الأهالي بغداد 1940، ص 614.
السيد صبري : مبادئ القانون الدستوري، ط4، المطبعة العالمية 1949، ص615.
إبراهيم حمدان : رئيس الدولة في النظام الديمقراطي – دراسة مقارنة مع دراسة خاصة بالنظام الأردني، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة 1980، ص 125-126.
اندريه هوريو : مرجع سابق، ص216.

(3) حسن الحسن : القانون الدستوري والدستور في لبنان، ط1، 1959، ص252 ومابعدها.

(4) خالد عباس مسلم : حق الحل، مرجع سابق، ص 167.

(5) مصطفى الصادق : مرجع سابق، ص 299 وما بعدها.

حق الحل يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات؛حيث إنه يقوي مركز السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية[1].

يتعارض حق الحل مع النظام النيابي الذي لا يستطيع فيه الشعب أن يعلن عن إرادته رأساً وإنما ينحصر عمله في انتخابات نواب يمارسون السلطة نيابة عنه،ولما كان الغرض من حق الحل استشارة الشعب فكيف يتسنى له ذلك وهو غير كفء لإعلان إرادته بطريقة مباشرة[2].

ونظرا لهذه الحجج اتجهت بعض الدساتير بدوافع الديمقراطية وسيادة الشعب إلى عدم منح السلطة التنفيذية حق حل البرلمان[3]، باعتبار أن حق الحل يشكل انتهاكاً صارخاً للديمقراطية وسيادة الشعب الذي انتخب البرلمان وجعله ممثلاً لإرادته؛لذا لا بد من أن تقوم البرلمانات بإكمال المدد الدستورية المحددة وفقاً للقانون احتراماً لسيادة الأمة.

ثانياً : الاتجاه المؤيد لحق الحل :

ذهب غالبية الفقهاء إلى تأييد حق الحل،حيث يرون أن الحجج التي ساقها أنصار إنكار حق الحل لا يمكن التسليم بها بل قاموا بالرد عليها وجاء ردهم على النحو الآتي:

---

(1) إبراهيم عنزاوي : حق حل البرلمان في الأردن دراسة مقارنة، ط1 –، مطابع الأردن عمان 1999، ص 16.

(2) لقد أدى تمسك الفقهاء الفرنسيين بهذه الاعتراضات على حق الحل إلى عدم أخذ الدساتير في عهد الثورة الفرنسية بحق حل السلطة التنفيذية في حل البرلمان، إلا أن حق الحل لم يلبث أن ظهر بعد ذلك في فرنسا في دستوري1814– 1830 ثم اختفى في دستور 1848وعاد للظهور في دستور 1852وفي كافة الدساتير التي أعقبته حتى دستور 1958 أشار إليه علاء عبد المتعال : مرجع سابق، ص6.

(3) مصطفى عفيفي : النظرية العامة للقانون الدستوري الكويتي، الكتاب الثاني، دار النهضة 1981، ص 380.

يترتب على حق الحل مجموعة من الفوائد على الصعيد العملي وواضحة لا يمكن إنكارها لان رئيس الدولة لا يلجأ إلى الحل إلا إذا كانت المصلحة العليا للبلاد تقتضي ذلك، أو أن تكون السلطة التشريعية ممثلة بالبرلمان قد خرجت عن الحدود التي منحها الدستور لها في نصوصه[1].

من الصعب التصور إساءة استعمال حق الحل على أساس أن النظام البرلماني إنما يعد رئيس الدولة حكماً بين الأحزاب المختلفة ووظيفته هي الحفاظ على التوازن بين السلطات فهو يراقب هذه السلطات ولا يتدخل في الخلافات التي تقع بينها، وإذا قام رئيس الدولة باستعمال هذا الحق فإنه يستعمله في إطار وظيفته – بوصفه حكماً بين السلطات – وليس بوصفه صاحب سياسة شخصية خاصة[2].

والقول بأن حق الحل فيه معارضة لمبدأ الفصل بين السلطات مردود عليه بأنه يعد ضمانة مهمة لهذه السلطات، لأنه يمثل أقوى الوسائل التي تحقق من خلالها السلطة التنفيذية استقلالها عن السلطة التشريعية[3].

---

(1) حسن الحسن : القانون الدستوري والدستور في لبنان، مرجع سابق، ص 253.

(2) السيد صبري : مذكرات في القانون الدستوري، القاهرة 1937، ص298. مصطفى أبو زيد فهمي: الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين ، 1985، ص485.

(3) على عبد القادر مصطفى : الوزارة في النظام الإسلامي والنظم الدستورية المعاصرة، مطبعة السعادة القاهرة1982، ص273. السيد صبري : مذكرات في القانون، مرجع سابق، ص 298.

إن البرلمان لا يعدو أن يكون نائباً عن صاحب السيادة الحقيقي الذي يتمثل في الأمة، لذلك فإن حق الحل تدعيم لسيادة الأمة للتأكد من أن تصرفات النواب تتوافق مع رغبات الشعب وبالتالي يعتبر الحل تدعيماً لسيادة الشعب.

القول بأن حق الحل يقوي مركز السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية قول قد يكون راجحاً، إلا أنه من الممكن التغلب على ذلك من خلال تقييد حق الحل بمجموعة من الضوابط والضمانات لعدم إساءة استعمال هذا الحق وعدم خضوع البرلمان لسطوة رجال الحكومة كلما هددته بالحل[1].

ولقد أيد غالبية الفقه حق الحل؛فأيده الفقيه (هوريو) ودافع عنه بمجموعة من الأسانيد من أهمها:أن المجلس النيابي يستمد ثقته من الأمة وطالما شعرت الحكومة بأن الشعب لا يؤيد مسلك البرلمان فبوسعها أن تقوم بحله وتعطي الفرصة للشعب لإبداء رأيه في هذا الخلاف، بالإضافة إلى ذلك وجد حق الحل سنده في كافة الدساتير التي تتخذ من النظام البرلماني أساساً لها ليكون نظام الحكم فيها،ومن أهم تلك الدساتير، الدساتير الفرنسية في الأعوام 1875- 1946- 1958[2].

وممن أيد هذا الاتجاه الدكتور/ مصطفى أبو زيد فهمي، إقرار حق الحل في صلب الدساتير من خلال قوله "ولقد ذهبت بعض الدساتير بدعوى الإغراق في الديمقراطية وتعميق سلطة الشعب إلى تجريد السلطة التنفيذية من سلاح حق الحل،وهو مسلك خاطئ في تقديرنا لأسباب

---

(1) إبراهيم عنزاوي : حق الحل في الأردن، مرجع سابق، ص16وما بعدها.

(2) اندريه هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية، مرجع سابق، ص216 وما بعدها.

متعددة أهمها فتحه باب الاستبداد من جانب المجالس النيابية على مصراعيه؛إذ لن تتمكن أي سلطة في الدولة من منعها من التعسف على الإطلاق لتحررها جميعها من أسلحة موازية بحقه في سحب الثقة من الحكومة .

يضاف إلى ذلك أن تقرير حق الحل يمكن الشعب صاحب السلطة الأصلي من التعبير عن إرادته وإعلاء كلمته في النزاع المحتوم بين السلطة التشريعية والتنفيذية، وأخيرا فإنه يتيح لرئيس الدولة فرصة إجراء التعديلات الجوهرية التي يحق له إدخالها في أجهزة الحكم عملاً على استقرار نظام الحكم، أو لاعتناق نظام انتخاب جديد وتلبية لمقتضيات المصلحة العليا للدولة وصيانة كيانها من التدمير، وهي أمور لا يتسنى تحقيقها إلا في ظل مجلس جديد"[1].

ثالثا : قصر استخدام حق الحل على حالات معينة :

إزاء الخلاف الذي دار بين الاتجاهين السابقين المنكر لحق الحل والمؤيد له، ظهر اتجاه ثالث حاول أن يوفق بين الاتجاهين المذكورين من خلال محاولته تجنب وتلافي العيوب الناتجة عن إساءة استعمال هذا الحق، وذلك عن طريق تحديد حالات معينة تحدد مسبقاً يجوز فيها استخدام حق الحل وتكون هذه الحالات على سبيل الحصر، إلا أن البعض قد ذهب لانتقاد الاتجاه الذي يهدف إلى تحديد وحصر الحالات التي يجوز فيها لرئيس الدولة أو السلطة التنفيذية حل المجلس النيابي، مستنداً إلى أن تحديد مثل هذه الحالات سيضفي نوعاً من

(1) مصطفى أبو زيد فهمي : الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين، مرجع سابق، ص 185.

الحماية على المجلس نفسه، حيث طالب هذا الاتجاه بقصر حالات الحل على سبيل الحصر في الأمور الآتية :

في حالة قيام نزاع جدي بين الحكومة والبرلمان وعجز المجلس عن الوصول لاتفاق مع الحكومة وفشل الحكومة في إقناع المجلس بوجهة نظرها مع التأكد من أن المجلس تجاوز حدوده وصلاحياته الممنوحة له بنص القانون[1].

في حالة احتدام الخلاف بين المجلس النيابي والشعب نفسه؛ حيث إنه في معظم الأحيان تتغير آراء الشعب وميوله السياسية والاقتصادية ويبقى المجلس على مسيرته الأولى، فهنا يجب على رئيس الدولة العمل لتحقيق إرادة الشعب وذلك من خلال حل المجلس؛ لأن البرلمان لم يعد يمثل الأمة[2].

في المسائل التي تمس بشكل مباشر مصالح البلاد الحيوية والعليا كالمعاهدات والاتفاقيات[3].

من خلال ما تقدم يتبين لنا أن الاتجاه الأخير والمتمثل في قصر حق الحل على حالات محددة على سبيل الحصر هو اتجاه معيب؛ لأنه يعمل على تكبيل وتقييد الحكومة رغم ما تمر به المجتمعات من تطورات اجتماعية واقتصادية وسياسية، وهو الأمر الذي سيؤدي بالحكومة لعدم القدرة على مواكبة مثل هذه التطورات إذا عارض

---

(1) حسن الحسن : مرجع سابق، ص 252 وما بعدها.
(2) السيد صبري : حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص 299.
(3) تم حل البرلمان المصري في ابريل 1979 بهدف استطلاع رأي الشعب في معاهدة السلام بين مصر وإسرائيل.

المجلس النيابي خطط الحكومة أو سياستها المعالجة للأوضاع الاقتصادية والسياسية والذي بدوره سيؤدي لوجود مجموعة من الحالات التي يكون بحاجة فيها إلى حل البرلمان ولكن غير مذكورة في الدستور مما يجعله معيبا.

بالإضافة إلى ذلك فإنه في الحالة الأولى التي ذكرها أنصار هذا الاتجاه والتي تقول بأنه في حالة قيام نزاع جدي بين الحكومة والبرلمان فإن هذا الاتجاه لم يحدد طبيعة أو معيار محدد للنزاع، بل ترك الأمر على إطلاقه في هذه الحالة، مما يعني أن يد الحكومة هنا تطلق وهو الأمر الذي يجعلها تقوم بحل المجلس أو البرلمان في أي نزاع ترى فيه مصلحة لها أو تغليباً لسلطتها على البرلمان.

وكذلك فإن القول بأن من حق الحكومة حل البرلمان في حالة تجاوز البرلمان لاختصاصاته التي حددها القانون لا يضفي أي سلطة أو حماية على المجلس؛ فمن السهل أن تقوم الحكومة بالادعاء بأن البرلمان قد تجاوز صلاحياته المرسومة قانوناً لأن سلطة تقدير القرار في هذه الحالة تكون بين الحكومة أو الوزارة.

أما في الحالة الثانية التي تقول في حالة وجود خلاف ما بين البرلمان والشعب نتيجة لتغير آرائه فما هو المعيار الدقيق لقياس آراء الشعب والذي من خلاله يمكن أن تتبين وجهة نظر الشعب مع التسليم بوجود مصادر قياس الرأي العام، إلا أنه لا يمكن التعويل على النتائج التي تأتي من خلال وسائل قياس الرأي العام سواء أكانت استطلاع أو مقابلات أو استبيانات....الخ.

لأن نسبة المشاركة فيها قد تكون ضعيفة أو لا تشمل كافة أفراد الشعب أو متضاربة أو متقاربة؛مما يؤدي لعدم وجود نتائج حقيقية صحيحة[1]، وقد تتلاعب الحكومة بنتائج هذه الاستطلاعات.

وفي الحالة الأخيرة والمتعلقة بالحل في الحالات التي تمس بشكل مباشر المصالح العليا للدولة فهذا يكون إعمالاً لحالة الضرورة التي اتفق الفقه على أنها حالة فضفاضة غير محددة حيث يتعذر وضع معيار واضح لتحديد تلك الحالات "الضرورة" التي تجيز الحل.

لذلك فنحن نؤيد الرأي القائل بعدم تحديد حالات حق الحل؛لأن تحديدها سيؤدي إلى تقييد الحكومة،وهو الأمر الذي سيؤدي إلى تحول النظام البرلماني إلى نظام حكومة الجمعية النيابية،ومحاولة وضع حالات للحل على سبيل الحصر عبارة عن محاولات فقهية يبذل فيها جهداً.

إلا أن هذا الجهد قد يضيع ويذهب سدى إذا لم تلتزم السلطة التنفيذية بما تفرضه عليها الدساتير من قيود لاستخدام حق الحل.

وبالتالي فإن احترام الدستور واحترام القيود المفروضة على حق الحل لهو أكبر كفيل يمنع السلطة التنفيذية من تجاوز حدودها وإساءة استعمال هذا الحق في مواجهة السلطة التشريعية[2].

---

(1) معظم الاستطلاعات والمقابلات التي أجريت قبل الانتخابات الفلسطينية الأخيرة في عام 2006 رجحت فوز حركة فتح بأغلبية إلا انه بعد إجرائها وفرز الأصوات تبين أن حركة حماس هي صاحبة الأغلبية وحصلت على اكبر عدد من المقاعد مما يعني عدم صدق وسائل قياس الرأي العام في اغلب الأحيان .

(2) خالد عباس مسلم : حق الحل في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 132.

وبعد هذا الاستعراض لحق الحل نلاحظ أن حق حل البرلمان يعد من أهم وسائل وأدوات تحقيق التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، بحيث نجد أن غالبية الدساتير قد تضمنت نصوصها حق حل البرلمان ليكون موازيا لما تملكه السلطة التشريعية من حق إثارة المسئولية الوزارية، بالإضافة إلى ذلك ما يوجد بالواقع العملي من أحداث قد تؤثر سلباً على عمل السلطات بما يجعل هناك نزاعا قائما مابين السلطة التشريعية والتنفيذية يحدث خللاً في الحياة السياسية بداخل الدولة مما يستدعي وجود حق حل البرلمان وخاصة في ظل تضمينه في الدستور بما يجعله ورقة ضغط على السلطتين لمحاولة تجاوز الخلاف، أما إذا كان الخلاف حاداً فلابد من الرجوع للشعب بصفته مصدر السلطات ليقول كلمته، وهذا ليس على إطلاقه وإنما يجب أن تلتزم السلطة التنفيذية بكافة الضوابط الدستورية والقانونية وعدم التحايل عليها بما يضمن عدم إساءة استعمال حق الحل واستعماله في الاتجاه الذي بينه القانون ونص عليه.

فبذلك لا يكون حق الحل سيفاً مسلطاً على المجلس النيابي أو البرلمان، ولا يكون وسيلة لإيقاف الحياة التشريعية والبرلمانية بالدولة، أو أداة لتحقيق أهداف السلطة التنفيذية التي لا يوافق عليها البرلمان أو لأهداف ذاتية تخرج عن الإطار القانوني.

المبحث الرابع
نشأة حق الحل

يقوم النظام البرلماني على عدة قواعد أساسية من بينها مسئولية الوزارة السياسية بوصفها حقاً للبرلمان في مواجهة الحق الممنوح للحكومة ألا وهو حق الحل في مواجهة السلطة التشريعية. وبما أن المسئولية السياسية أسبق من حق الحل؛لذا سنتعرض في هذا المبحث إلى ظهور المسئولية الوزارية ثم نعرض لنشأة حق الحل.

المطلب الأول
ظهور المسئولية الوزارية

لقد نشأت المسئولية الوزارية في ظل النظام القانوني البريطاني؛حيث اتسمت المسئولية الوزارية أو السياسية بكونها لم تظهر فجأة بل سبقها مجموعة من المراحل التي مرت بها ، حيث إن المسئولية السياسية نشأت من قلب المسئولية الجنائية الوزارية وتعتبر هي أصل المسئولية السياسية.

ويرجع استعمال المسئولية الجنائية للوزراء The impeachment [1] إلى العصور الوسطى، إلا أن هذا الإجراء قد

---

(1) هي محكمة برلمانية تولاها مجلس العموم لأحد أعضائه بحضور مجلس اللوردات على جناية أو جنحة أو لأحد اللوردات على جريمة مسندة إليه، وكان الاتهام يتم بواسطة مجلس العموم وتجري المحاكمة أمام مجلس اللوردات، وكانت لهذا الأخير سلطة مطلقة في تكييف الجريمة وتحديد العقوبة وقد تقررت بعض المبادئ بصدد إجراءات الاتهام منها أن تأجيل أو حل البرلمان لا يسقط الاتهام، كما انه لا يمكن=

أهمل تطبيقه في عهد Les Tudors إلا أنه تم العودة إليه وخاصة عندما تحمل أعضاء المجلس الخاص بالملك أعماله التي يصدق عليها عن طريق ختمها بخاتم الوزراء المنفذين لأعماله حتى لا ينسب للملك أي خطأ.

حيث نشأ في ذات الوقت مبدأ يقضي بأن الوزراء الذين اشتركوا في عمل قد جرم بحكم القانون يقعون تحت طائلة المسئولية[1].

وبذلك فإن المسئولية يجب أن تنصب على الأعمال التي يقوم بها الوزراء مما يعني عدم مسئولية الملك، واعتبرت مسئولية الوزارة الغطاء الواقي لتصرفات رئيس الدولة غير المسئول[2].

إلا أن ظهور المسئولية السياسية جاء نتيجة تطور الأوضاع السياسية والانتقال من صفة خرق القانون إلى الخوف من إدارة البلاد بشكل سيئ وتحققت بعد فترة طويلة من انتهاء الثورات الشعبية.

إلا أنه في سنة 1327 في عهد إدوارد الثالث كانت هناك بعض المحاولات لضمان مسئولية الوزارة، إلا أنها بقيت على مرحلة الاتهام فقط وعجزت عن تحقيق الهدف منها؛لأنها كانت تشترط ارتكاب الوزير لمخالفة أو جريمة يعاقب عليها القانون.

=استخدام حق العفو أثناء الاتهام، وتأكد هذا المبدأ في قانون توارث العرش The act of settlement عام 1701 بخصوص حادث شارلز الثاني والذي كانت تهمته الخيانة بسبب عقد معاهدة ضارة بالبلاد وقد حل الملك المجلس وعفا عن الوزير .أشار إليه علاء عبد المتعال :مرجع سابق، ص 21.

(1) B.E.CARTER, The office of prime minster,London,1956 ,p.21

(2) أنور رسلان : الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكي –رسالة دكتوراه القاهرة 1971، ص212وما بعدها.

بالإضـافة إلى أن الملـك كـان يـستطيع التـدخل لعـدم إتمـام المحاكمة باستعماله لحق العفو عن الوزير بعد الحكم عليه[1].

وطريقـة الاتهـام تعـني نـسبة الخطـأ إلى الـوزراء بواسـطة مجلـس العموم أمام مجلس اللوردات الذي كان يحكم بصفته محكمة عليـا في حالة تأكده من ارتكـاب الـوزراء لجريمـة في حـق البلاد، ولـه حـق توقيـع عقوبـات ابتـداء مـن الغرامـة ومـصادرة الأمـوال إلى الـسجن أو النفـي أو الإعدام[2].

ولكن اتجه جانب من الفقه إلى القول بأن وسيلة الاتهام الجنـائي وسيلة شـائكة ومعقـدة؛ لأنهـا تستلزم إسناد جريمـة للوزير ولا يوجـد مـا يـسمى بالمسئولية التـضامنية للوزارة لأن مجلس العمـوم لا يـستطيع عـزل الوزارة؛لذلك قال اللـورد TEMPLE في هـذا الـصدد "إن الـوزارة ليـست مـسئولة كهيئـة موحـدة وإنمـا الـوزراء مـسئولون كمـوظفين مـن مـوظفي التـاج"[3].

ولقد توقف البرلمان عن استخدام وسيلة الاتهـام الجنـائي منـذ عـام (1485 - 1603) في فـترة حـكـم التيودور، ويرجـع ذلـك إلى مهادنـة تلـك

(1) GURZONLIB. The legal. Dictionary, Mac,press,London1983. p 241

(2) ESMEIN (A). Eléments de droit constitutionnel 4e éd. Sirey, Paris,1909.p109

(3) السيد صبري : مبادئ القانون الدستوري ط4 مكتبة عبدالله وهبة القـاهرة 1949، مرجع سابق، ص 203 -204.

الأسـرة للبرلمان، مما حـذا بالبرلمـان إلى التنـازل عـن بعـض اختـصاصاته للملك هنري الثامن[1].

إلا أنه وخلال القرن السابع عشر بدأت مسئولية الوزارة السياسية تظهر في الأفق والتي كان بموجبها يستطيع البرلمان تجريم الأفعال التي تنطـوي علـى أخطـار جـسيمة رغـم عـدم تجريمهـا في قـانون العقوبات، بالإضافة للجنح والجنايات المنصوص عليها في القانون.

وكـان أول تطبيـق لمفهـوم المسئولية الفرديـة عـام 1741 وذلـك عنـدما طلـب أعـضاء مجلس العمـوم البريطـاني مـن رئـيس الـوزراء "Walpole" تقـديم اسـتقالته إلا أنـه رفـض ذلـك في بدايـة الأمـر، ولكـن أمام إصرار مجلس العموم اضطر لتقـديم اسـتقالته وتم اتهامـه بارتكـاب جرائم[2].

إلا انـه حـدث تطـور آخـر في المسئولية الوزاريـة بحيـث أصـبحت تضامنية للوزارة وليست فردية حيث بدأت في عهد وزارة اللورد نورث.

فكان اللورد نورث (NORTH) وزيراً للملك (1770- 1782) ينفـذ رغباتـه وأهـواءه، واسـتعان في ذلـك بمـا كـسبه مـن تأييـد وتعـاطف أغلبيـة أعـضاء مجلس العمـوم مـستعيناً بجماعـة سميـت أصـدقاء الملـك (The kings friend).

---

(1) عوض الليمون : سلطة رئيس الدولة بحل البرلمان في الأردن، مرجـع سـابق، ص94.

(2) محمد كامل ليلة : القانون الدستوري، دار الفكر العربي القاهرة 1971، ص604. وحيد رأفت ووايت إبراهيم :القـانون الدسـتوري، المطبعـة المـصرية 1973، ص376. السيد صبري : مرجع سابق، ص 216 وما بعدها. إبراهيم محمد علي، جمال عثمان جبريل :النظم السياسية أسس التنظيم، دار النهضة 1996، ص457.

إلا أن هذه الأغلبية تحولت ضده عندما اخفق الملك في قضية المستعمرات الأمريكية وقامت بمهاجمة سياسة الوزير نورث من أعضاء المعارضة السيد فوكس (Fox) رغم موافقته على تبني سياسة البرلمان، إلا أن السيد فوكس قال بأنه "لا يجوز لوزارة أن تبقى في الحكم لتعكف على تطبيق سياسة خصومها" مما دفع بنورث للإعلان عن عدم تخليه عن الوزارة إلا بأمر من الملك إلا أنه قدم استقالته واستقالة الحكومة في عام (1782) على أثر اقتراحين بسحب الثقة[1].

وهذا التطور الذي رأيناه يبدو منطقياً حيث ابتدأ بالاتهامات التي وجهت للوزير "والبول" والتي كانت تنصب عليه هو نفسه دون الوزارة، مما أدى إلى عدم تقرير المسئولية الجنائية للوزارة، ولكن بعد أن امتدت اتهامات البرلمان للورد نورث امتدت إلى سياسة الوزارة مجتمعة، وبذلك تقررت المسئولية الجماعية لأول مرة للوزارة مجتمعة؛ مما أدى إلى استقالة كافة أعضاء الوزارة، أي أن سحب الثقة من رئيس الوزراء يعني سحبها من جميع أعضاء الوزارة.

وفي عام 1782 تولى "شلبرن" قيادة الوزارة بحيث لم تكن تستند إلى أغلبية برلمانية ولكن كانت تعتمد في بقائها على إرادة الملك إلا أن البرلمان قام بمعارضة هذه الحكومة بزعامة Fox. North واشتدت هذه المعارضة خاصة بعد عرض مشروع الصلح مع الولايات المتحدة الأمريكية، وبما أن هذه الحكومة لم تحظ بثقة البرلمان فقد استقالت

---

(1) السيد صبري: حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص 145.– رمضان بطيخ : تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية، دار الفكر العربي 1988، ص 42.

استقالة جماعية وجاء ذلك تأكيدا لمبدأ المسئولية السياسية الجماعية التي يترتب عليها خسارة الحكومة لثقة البرلمان(1).

إلا أن القرن العشرين شهد بعض التطبيقات للمسئولية الوزارية سواء كانت بشكل فردي أو جماعي وتحولت من نظام المسئولية السياسية الجنائية إلى المسئولية السياسية الخالصة والتي يترتب عليها استقالة الوزارة بأجمعها أو الوزير بصفته الشخصية.

وبناءً على ذلك فإن مجلس الوزراء يكون مسئولاً عن تشكيل وإدارة السياسة العامة، وبذلك يعد مسئولاً أمام البرلمان الذي يمارس الرقابة عليه ويوجهه، وتشمل هذه الرقابة كافة الوزراء ووزاراتهم.

وفي عام 1956 أدى تمرد أعضاء البرلمان من حزب العمال المعارض وبعض أعضاء الوزارة احتجاجا على قرار الحكومة بالمشاركة في العدوان الثلاثي على مصر 1956 إلى استقالة بعض أعضاء الحكومة، بالإضافة إلى استقالة رئيس الوزراء "إيدن" لتجنب المساءلة في مجلس العموم(2).

وفي عام 1940 طلب البرلمان الانجليزي من رئيس الوزراء "تشامبرلن" تقديم استقالته على أثر معارضة قوية من البرلمان بعد انضمام مجموعة برلمانية محافظة إلى حزب العمال، رغم أن المعارضة لم تكن تهدف لسحب الثقة من الحكومة وإنما كوسيلة للضغط على الحكومة، إلا أن رئيس الحكومة آثر الاستقالة حتى لا يكون هناك

---

(1) احمد إبراهيم السبيلي : المسئولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر الإسلامي، جامعة عين شمس 1990، ص399.

(2) ANUPKAPUR: Select constitutions, sixth edit ,S.Chand co, newdelhi, 1968. .p78

خلاف مع البرلمان وتخلى عن رئاسة الوزراء لصالح رئيس وزارة جديد هو "ونستون تشرشل"[1].

وكذلك في عام 1979سحب البرلمان الثقة من الحكومة التي كان يرأسها رئيس الوزراء (جيمس كالاهان) مما دفع الوزارة إلى المطالبة بحل البرلمان من الملكة وحُل البرلمان وجرت الانتخابات وهزم حزب العمال وفاز حزب المحافظين بزعامة "مارغريت تاتشر" وتشكلت الحكومة وكانت أول سيدة تشغل هذا المنصب في بريطانيا[2].

أما المسئولية الفردية فكان من أبرز تطبيقاتها قيام وزير الزراعة Thomas Dugdale بتقديم استقالته عام 1954 نتيجة للمساءلة التي تعرض لها بسبب قيام موظفي وزارته بتأجير أرض زراعية لأحد الأشخاص تعود ملكيتها لعائلة أخرى أجرتها لوزارة النقل الجوي منذ 1937 خلال الحرب العالمية الثانية[3].

ويرى جانب من الفقه أن إثارة المسئولية الوزارية في بريطانيا من الناحية العملية لم يطبق طوال فترات طويلة، فمنذ سنة 1895 حتى 1979 لم يتم سحب الثقة من أية حكومة بريطانية[4].

---

(1) عبدالله ناصف : مدى توازن السلطة السياسية مع المسئولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية القاهرة 1981، ص 142-143.

(2)WADE-and Bradley(ACS,A,W) constitional ans.dministrative law, tenth edit ,L.C London1985 p54

(3)D.M.M.S cott and D.L.KOBREN. level British constitution, third edit. London1979 . p109 .

(4) سعاد الشرقاوي : النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية 74 – 1975، ص 120.

وكـذلك فإنـه منـذ زمـن بعيـد لم يـسحب البرلمـان الثقـة مـن الحكومة؛نظراً لأن الحزب صاحب الأكثرية أو الأغلبية في البرلمان هو الذي يشكل الحكومة؛لذلك كان من الصعب بل في بعض الأحيان من المستحيل أن يقوم هذا الحزب بسحب الثقة من الحكومة، لذلك فإن الحكومة لا تخشى من مسالة سحب الثقة عنها من قبل البرلمان مما يؤدي إلى انتهاء أو اختفاء ظاهرة المسئولية السياسية للوزارة في بريطانيا[1].

إلا أن هناك اتجاهاً آخر ذهب إلى تأييد الاتجاه الأول الذي قال بأن المسئولية الوزارية موجودة في بريطانيا والتطبيقات التي تم ذكرها تؤكد على ذلك، وبالنسبة لعامل الزمن فإن عدم تطبيقها خلال فترة زمنية معينة لا يعني النزول عنها نهائياً إلى درجة اعتبارها من الماضي أو كان لم تكن موجودة[2].

وبذلك نجد أن قواعد المسئولية الوزارية قد طبقت في بريطانيا أكثر من مرة والانقطاع لفترات طويلة لا يعني بأي حال من الأحوال إلغاءها أو موتها.

حيث توجد في الكثير من النظم السياسية قواعد المسئولية الوزارية، ولا يجوز أن نقول بأنها غير موجودة لعدم تطبيقها حيث إن مجرد إقرارها وتضمينها للنصوص القانونية يخلق نوعا من التوازن بين السلطات في الدولة حتى لو كان البرلمان والحكومة من نفس الحزب الحاكم لابد لكل سلطة منهما مجموعة من الاختصاصات تختلف عن

(1) صلاح الدين فوزي : البرلمان دراسة مقارنة وتحليلية لبرلمانات العالم، مرجع سابق، ص 53.

(2) Anup kapur : Op.cit.p79

بعضها البعض؛لان الوزارة تقوم بإدارة السياسة العامة المقرة من قبل البرلمان،فإذا انحرفت الدولة عن هذه السياسة فهذا سيؤدي إلى مساءلتها سياسياً من قبل البرلمان .

إلا أنه من الصعب تصور ذلك في الحالة التطبيقية على أرض الواقع حتى لو تحققت مسئولية الحكومة عمليا.

المطلب الثاني
الأسباب التي أدت إلى ندرة تطبيق المسئولية

كما أسلفنا فإن المسئولية السياسية للوزارة بدأت بشكل مسئولية جنائية اعتبر الاتهام أولى مراحلها،ثم انتقلت بعد ذلك إلى مسئولية سياسية تمثلت في التنحي عن السلطة كبديل للاتهام الجنائي.

فالمسئولية بكل مراحلها لم تطبق في كل الحالات التي كانت تتطلب تطبيقها،وإنما تعرضت للعديد من المعوقات التي أدت إلى الحيلولة دون تطبيق قواعدها رغم توافرها.

فالمسئولية في مرحلة الاتهام واجهت الكثير من المعوقات تمثلت في صعوبة معرفة الجاني الحقيقي أو مرتكب الفعل الذي يستوجب المسئولية؛وذلك لقيام الملك بإعطاء الأوامر أحيانا أو قيامه بالعمل شخصيا مما أدى إلى الاعتقاد بأن الجريمة تتم بناء على أوامر من الملك، وكان ذلك في عهد وليام الثالث 1688 – 1702[1].

وقد يكون من تلك الأسباب خطأ الوزير الذي لا يعتبر جريمة بمعنى الجرم وإنما يترتب عليه مجموعة من النتائج الخطيرة التي تترتب

---

(1) خالد عباس مسلم : مرجع سابق، ص53.

علـى هـذا الخطـأ مـن الناحيـة العمليـة؛ حيـث إن هنـاك قـصوراً شـاب النصوص القانونية التي نظمت المسئولية لعدم قدرتها على تحديد العمل الذي يرتكبه الوزير ويعد خطأ تحديداً دقيقاً، ويندرج ضمن النصوص القانونية المنظمة لقواعد المسئولية مما أدى إلى إفلات الكثير من الوزراء من الاتهام ومن المسئولية، وهذه المعوقات أدت إلى تطوير طريقة الاتهام الجنائي إلى ما عرف لدى الفقهاء بالمسئولية الجنائية السياسية في القرن السابع عشر[1].

أما بالنسبة للفعل المكون للجريمة فلم يعد مقصوراً فقط على المسائل الجنائية بل امتد ليشمل الأخطاء الجسيمة التي يرتكبها الوزراء أثناء عملهم كقيامهم بفعل ضار بمصلحة البلاد، بالإضافة لما تمتع به مجلس اللوردات من قدرة على التكييف القانوني للاتهام بحرية مطلقة، ليس فقط على الأعمال المحددة بنص القانون بل تعدى ذلك إلى البحث في الأعمال التنفيذية والإدارية للوزراء وكذلك بالنسبة للعقوبة؛ وبذلك نشأ ما يسمى بالجرم الوزاري الذي لا تتضمنه النصوص[2].

ولكن شاب ذلك بعض القصور حيث لم يمكن للمسئولية الجنائية للوزارة أن تصل إلى مداها الحقيقي؛ لأن مجلس اللوردات كان

(1) – السيد صبري : حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص 110-129.

BURGESS, political science and comparative constitional law 1959.p90

(D.E) . BUTHER, The Electoral system in Britain .Oxford . 1963 .p52 .

– ثروت بدوي: النظم السياسية القاهرة 1973، ص 338.

(2) خالد عباس مسلم : مرجع سابق، ص54.

يهدف من ذلك إلى إبعاد الوزراء عن العمل فقط وليس محاسبتهم أو معاقبتهم إلا في حالة رفضهم تقديم استقالاتهم[1].

وبالإضافة إلى ما تقدم فقد كانت هناك أسباب أدت إلى ندرة تطبيق المسئولية السياسية، ومنها استخدام الملوك لسلطاتهم وذلك بحل مجلس العموم في لحظة إصداره قراراً بالاتهام ضد وزير معين، وكذلك عدم دعوة الملك للمجلس للانعقاد في حالة معرفته أن المجلس سيقوم بتوجيه الاتهام لأحد الوزراء.

و من بين المعوقات أيضاً ما كان يقوم به مجلس اللوردات من تنصل من المحاكمات مدعياً أنها ليست من اختصاصه وإنما هي من اختصاص المحاكم العادية والحذر الشديد في الإدانة والبطء في إجراءات المحكمة مما يؤدي إلى عدم إدانة الوزير[2].

وقد لعب رئيس الوزراء دوراً كبيراً في بريطانيا للحيلولة دون تطبيق قواعد المسئولية الوزارية ؛حيث إنه كان عندما يشعر بأن البرلمان سيقوم بتوجيه اتهام للوزير أو إدانته يقوم بإقالة الوزير، فان رفض الوزير الاستقالة يقوم بتقديم استقالة الحكومة ويتم إعادة تشكيلها من جديد.

وأخيراً كان من ضمن أسباب صعوبة تطبيق قواعد المسئولية ضعف البرلمانات في مواجهة الحكومة المساندة من قبل الملك، وهذا ما حدث في عهد الوزارة الائتلافية عام 1855 برئاسة "أبردين" ؛حيث

---

(1) ادمون الرباط : الوسيط في القانون الدستوري العام – الجزء الأول – الطبعة الثانية – بيروت 1966، ص 142.

(2) احمد عبد القادر الجمال: النظرية الدستورية العامة والدستور المصري، القاهرة 1950، ص 293.

استقال لورد "رسل" زعيم حزب الأحرار وذلك للعمل على ثني المجلس عن الموافقة على اقتراح بتشكيل لجنة برلمانية للتحقيق في حرب القرم وذلك درءاً لمسئولية الحكومة[1].

إلا أن الحكومة قامت بعد ذلك بتقديم استقالتها مجتمعة، ونتيجة لرفض الملك قبولها تراجعت عن الاستقالة ولكن مجلس العموم تصدى للملك والوزارة وقام بالتصويت ضدهما مما دفع الحكومة للاستقالة[2].

وبناءً على ما تقدم نلاحظ أن الصعوبات والأسباب التي أدت إلى ندرة تطبيق قواعد المسئولية تمثلت في صعوبة معرفة الجاني، وعدم وضوح النصوص المنظمة للمسئولية، وما قام به الملك من دور خطير في محاولاته لمنع تحقيق قواعد المسئولية إما بعدم دعوته للبرلمان للانعقاد أو بإصدار قرار العفو أو رفض استقالة الحكومة.

المطلب الثالث

ظهور حق الحل

ظهر حق الحل في بريطانيا باعتبارها أول من أوجد النظام البرلماني كنظام سياسي، ونتيجة للتطورات التاريخية التي مر بها النظام البريطاني ومن خلال استعراضنا لها سنجد أن التشريعات التي صدرت لم تحدد مدة محددة للبرلمان الانجليزي بل ترك ذلك للملك وحده يحدد مدة عمله ويحدد متى يمكن له أن يحله، وذلك بعد أن يكون حقق

---

(1) احمد عبد القادر الجمال : المرجع السابق، ص 294.

(2) المرجع السابق، ص294.

الهدف الخاص من وراء وجود البرلمان وهو الذي يحدد متى يتم الدعوة لانتخابات عامة لاختيار أعضاء البرلمان[1].

وبذلك تكون إدارة الملك هي التي تسير عمل البرلمان من حيث بدء دوراته وجلسات انعقاده، بالإضافة إلى كون الملك له الحق في إيقاف الحياة النيابية جزئياً وتأخير اجتماع البرلمان إلى تاريخ لاحق؛مما يؤدي إلى تعطيل جميع الأنشطة المطروحة في ساحة البرلمان ويلغي كافة الإجراءات المعلقة وإثارتها من جديد أمام البرلمان الجديد وكأنها تعرض للمرة الأولى[2].

ومع التطورات المتلاحقة التي صاحبت الحياة البرلمانية في بريطانيا وجدنا أن البرلمان قد انقسم إلى مجلسين هما مجلس اللوردات ومجلس العموم،وتقرر أن يكون كلا المجلسين على قدم المساواة وأن تصدر القرارات بالأغلبية في كل مجلس[3].

وأمام النشاطات الملحوظة لأعضاء مجلس النواب زادت السلطات الممنوحة لهم على حساب سلطات الملك، ومنها ما انتقل للبرلمان وسحب من الملك مثل حق إقرار الضرائب وحق تقديم العرائض.

إلا أنه بالرغم من ذلك بقي الملك محتفظا بمجموعة من الامتيازات تؤثر في سلطة البرلمان بحيث اقتصر دور البرلمان فقط على الموافقة على القوانين،وكان الملك له السلطة الكاملة في بقية الأمور؛

---

(1)WADE and BRADLEY. Op .cit .p239

(2) يحيى الجمل : الأنظمة السياسية المعاصرة، القاهرة دار النهضة 1975، ص185 وما بعدها.

(3) محمود حافظ : الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط2، دار النهضة العربية 1976، ص124.

مما أدى إلى وجود مصادمات شديدة بين الملك والبرلمان على أثر هذه الامتيازات وخاصة في عهد أسرة " استيوراث " إلا أنه وفي عهد أسرة التيودور توافق ملوك هذه الأسرة مع البرلمان، وعلى خلاف ذلك لم يعد البرلمان على وفاق مع أسرة استيوراث؛ لأن هذه الأسرة تمسكت بنظرية الحق الإلهي، وللتشريع الذي صدر 1688 والذي أقره البرلمان حول عدم أحقية الملك في فرض الضرائب من غير موافقة البرلمان وليس له سلطة إيقاف تنفيذ الأحكام، وليس له سلطة الإعفاء من تنفيذ القوانين، و ليس له سلطة إيفاد جيش دائم في زمن السلم دون موافقة البرلمان، و يجب لاعتماد الإدارات الحصول على إذن من البرلمان ،وضعف سلطة الملك في إصدار اللوائح[1].

وبذلك اتجه البرلمان نحو تحصين صلاحياته وزيادتها على حساب سلطات الملك؛مما أدى لأن يصبح من الأساس أن يكون هناك توافق ما بين الملك والبرلمان حتى يستطيع الحكم وحتى يستطيع ممارسة صلاحياته وتصريف الشئون السياسية للبلاد ،ولقد اتجه الملوك لاختيار رؤساء أو أعضاء حكوماتهم من الأحزاب الكبيرة ذات الأغلبية ليضمنوا ممارسة صلاحياتهم دون تدخل من قبل البرلمان، إلا أن ذلك لم يدم طويلاً ولم يشكل مبدأً قانونياً بل كان عبارة عن تكتيك سياسي يلجأ إليه الملك لمواجهة الظروف السياسية[2].

ورغم ذلك فإنه لم يكن هناك توازن بين السلطتين نتيجة امتلاك الملك لحق حل البرلمان في ظل عدم قدرة البرلمان على مساءلة الملك

---

(1) السيد صبري : الوزير الأول في انجلترا، القاهرة 1947، ص8 وما بعدها. يحيى الجمل : الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص179.

(2) خالد عباس مسلم : مرجع سابق، ص 61.

أو عزله، وكان الملك يملك هذا الحق وحده دون أية مشاركة من الوزارة[1].

وقد استطاع والبول خلق قاعدة جديدة من قواعد النظام البرلماني من خلال استناد الوزارة إلى الأغلبية البرلمانية، وذلك حينما تمكن من خلق هذه الأغلبية داخل مجلس العموم، وبعد ذلك تحققت قاعدة قانونية أخرى تمثلت في حق البرلمان بإسقاط الحكومة من خلال ما أظهرته الانتخابات التي جرت في بريطانيا من ضعف للأغلبية في مجلس العموم وتلاشيها، مما اضطر المجلس لأن يسلك مسلك الاتهام الجنائي ضد والبول في الوقت الذي لم تكن فيه الحكومة تملك حق حل البرلمان؛لأنه كان ملكياً أي خاصاً بالملك وحده،وبعد مطالبة الرأي العام بضرورة محاكمة والبول وعقابه، إلا أن المعارضين رفضوا ذلك ولجئوا لإجباره على تقديم استقالته واعتزاله للسلطة[2].

واعتبرت هذه الاستقالة أول استقالة لوزير تمت بناءً على مطالبة مجلس العموم[3].

ومن ثم ثبتت هذه القاعدة المتعلقة بقدرة البرلمان على إجبار الحكومة على تقديم استقالتها من خلال ما حدث لحكومة السيد نورث عام 1782.

---

(1) يحيى الجمل : مرجع سابق، ص 181.

(2) وحيد رأفت ووايت إبراهيم : مرجع سابق، ص 176.

(3) السيد صبري : حكومة الوزارة – مرجع سابق، ص 216 وما بعدها. فؤاد العطار : النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 335.

وبدأت ملامح انتقال حق الحل من الملك إلى الوزارة في عهد "وليم بيت" حيث أصبحت الوزارة أكثر تماسكاً وأقدر على ممارسة الإدارة، إلا أن وزارة وليم بيت لم تكن مؤيدة من قبل مجلس العموم ولم تنل الثقة، ولكن وليم بيت بعد أن قام جورج الثالث بتكليفه بالوزارة بعدما أقال وزارة "بورتلاند" لم يقم بتقديم استقالته رغم أنه كان من الواجب عليه أن يقدم استقالته لعدم حصوله على تأييد البرلمان لها.

إلا أن وليم بيت استطاع من خلال حسن إدارته ومهارة سياسته كسب الرأي العام، وبعد أن تأكد من اكتسابه للرأي العام قام بحل مجلس العموم وعرض النزاع على الشعب.

وعلى أثر فوزه وعودته للمجلس بأغلبية كبيرة وجدت قاعدة قانونية جديدة تمثلت في أن الوزير الأول[1] إذا لم يكن مؤيداً من المجلس فله أن يقوم بحل هذا المجلس وعرض النزاع على الشعب (الناخبين) .

مما أكد على قاعدة حق الوزارة في حل المجلس النيابي وأصبحت من القواعد الأساسية للنظام البرلماني[2].

يتبين مما تقدم أن حق الحل ظهر جلياً وواضحاً في بريطانيا باعتبارها مهد النظام البرلماني إلا أن هذا الحق لم يكن وليد الصدفة أو الحال، وإنما مر بكثير من المراحل والتطورات التي واكبت وجوده؛لأنه

---

(1) الوزير الأول هو الذي يمثل الوزارة ويتولى عرض سياستها العامة فإليه يرجع تحديد المسائل التي يرى عرضها على البرلمان وترتيب هذا العرض طبقا لوجهة نظره.

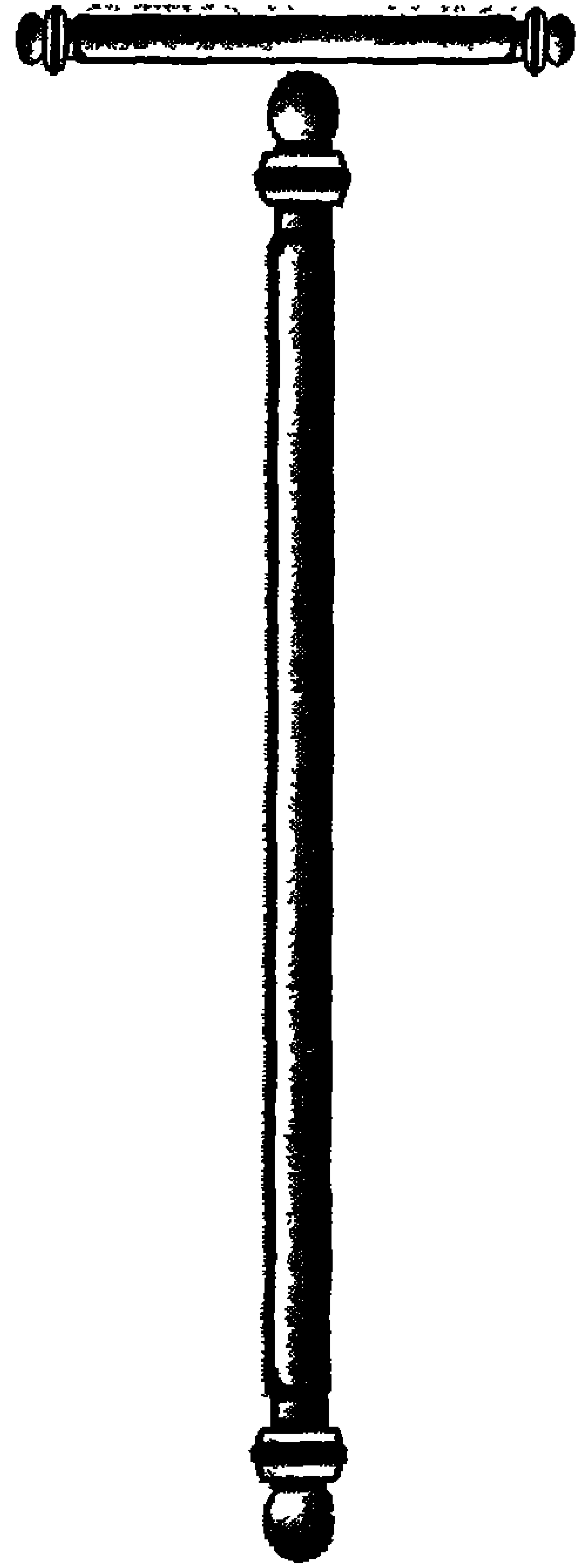
(2) خالد عباس مسلم : مرجع سابق، ص 64.

بداية كان عبارة عن أداة يملكها الملك يستخدمها وقتما يشاء لأجل تحقيق أهدافه وأغراضه من البرلمانات القائمة آنذاك.

وكما استعرضنا عدم قدرة الوزارة على استخدام هذا الحق وإنما كان باستطاعة البرلمان أن يمارس حق المساءلة الوزارية للوزارة وأن يقوم بإجبارها على الاستقالة دون أن تكون الحكومة مالكة لأي سلاح مواز أو فعال في مواجهة البرلمان مما قد يجعلها أسيرة في يد النواب.

اتسمت تلك الفترة بكون حق الحل ليس سياسياً أو في مصلحة الدولة،وإنما كان للملك باعتباره صاحب السلطة وصولاً إلى عهد وليم بيت الذي استخدم حق الحل لأول مرة من قبل الوزارة باتجاه مجلس العموم،رغم عدم نيل هذه الوزارة لثقة البرلمان ولكنه أرسى قاعدة جديدة تمثلت بحق الوزارة بحل البرلمان،فكانت هذه الحالة هي المرة الأولى التي يتم فيها حل البرلمان بشكل سياسي وبدون تدخل الملك.

الباب الأول



الإطار القانوني لحل البرلمان

بما أن النظام البرلماني يقوم على فصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية فإن هذا الفصل نسبي وليس مطلقاً مع حفظ التوازن والمساواة بين السلطات، وتمثل الوزارة الطليعة القوية في النظام البرلماني، وإذا كانت الوزارة مسئولة في ظل هذا النظام فإنه يجب أن يتحقق التوازن في الوسائل المتاحة لكل من السلطتين، ويكمن هذا التوازن في حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان، فالحل يعتبر مظهراً من مظاهر الديمقراطية السليمة تلجأ إليه الحكومة عندما ترى أن البرلمان قد انحرف عن إرادة الناخبين.

وتتعدد أنواع الحل فقد يتم بمعرفة رئيس الدولة أو الوزارة أو تلقائياً أو شعبياً، مع أن الذي يصدر مرسوم الحل هو رئيس الدولة.

بالإضافة إلى أن للحل مبررات متعددة حيث إن الخلاف بين المؤسسات الدستورية في الدولة يشكل أقوي وأهم هذه المبررات حل النزاع بين السلطات الدستورية أو تحقيق الاستقرار للنظام السياسي، أو بهدف استطلاع رأي الشعب في المسائل المهمة أو أية أسباب أخرى تؤدي إلى حل البرلمان، ولابد من الإشارة إلى مدى ضرورة تسبيب حق الحل.

ويرتب الحل آثاراً بالغة الخطورة تتعلق بوضع السلطات الدستورية في الدولة، ومدى الصلاحيات التي تخولها الدساتير في فترة الحل، وكذلك لابد من إحاطة حق الحل بمجموعة من الضمانات التي تحمي النظام الدستوري.

لذا سنتناول في هذا الباب الإطار القانوني لحل البرلمان في ثلاثة فصول :

الفصل الأول : أنواع حق الحل.

الفصل الثاني : مبررات حق الحل.

الفصل الثالث : ضمانات حق الحل والآثار المترتبة عليه.

الفصل الأول

أنواع حق حل البرلمان

يعد حق الحل أقوى أسلحة الحكومة في مواجهة البرلمان؛إذ تستطيع السلطة التنفيذية عن طريقه إنهاء نيابة البرلمان إذا كان مكوناً من مجلس أو مجلسين قبل الميعاد المحدد دستورياً من خلال دعوة الشعب لانتخاب مجلس جديد(1).

وحق الحل ضروري لحفظ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني.

إذن حق الحل هو المقابل الطبيعي للمسئولية الوزارية(2).

لذلك فإن الحل إما أن يكون رئاسياً بناءً على رغبة رئيس الدولة وخاصة في حالة وجود خلاف بينه من جهة وبين البرلمان والوزارة من جهة أخرى،وإما أن يكون وزارياً بناءً على طلب الوزارة في حال وجود خلاف بينها وبين البرلمان،وإما أن يكون تلقائياً،وإما أن يكون بقوة القانون أو إلزامياً،أو يكون الحل الشعبي،لذا سنعرض في هذا الفصل أنواع الحل على النحو الآتي:

المبحث الأول : الحل الرئاسي.

المبحث الثاني : الحل الوزاري.

المبحث الثالث : الحل التلقائي.

المبحث الرابع : الحل الشعبي أو الاستفتائي.

---

(1) محمد عبد الحميد أبو زيد : حل المجلس النيابي دراسة مقارنة – مرجع سابق، ص 139.

(2) BARTHELMY et DUEZ: Trait élémentaire de droit constitutionnel dalloz .1920, p685
W.ANSAN The law and custom of the constitution parliament 4the ed,.london,1909.

المبحث الأول
الحل الرئاسي

تقرر بعض الدساتير سلطة حل البرلمان للرئيس (رئيس الدولة) سواء كان رئيساً أو ملكاً أو أميراً فيكون هذا الحق له وحده دون أن يشاركه فيه أحد آخر، حيث تعتبر هذه الوسيلة بمثابة وسيلة دفاع يمتلكها رئيس الدولة للدفاع عن آرائه ومعتقداته في مواجهة البرلمان، وذلك إثر نشوب خلاف ما بين الرئيس والبرلمان حول قضية أو أمر من أمور الدولة، فيلجأ الرئيس لهذا الحل وذلك بعد أن يتم إقالة حكومة الأغلبية التي تتمتع بثقة البرلمان وتكليف حكومة من الأقلية أو من خارج البرلمان لإدارة شئون البلاد، على أن تكون مؤيدة لسياسة ووجهة نظر الرئيس وتقبل بحل البرلمان؛لأنها لن تنال الثقة من البرلمان[1].

ويهدف رئيس الدولة إلى التعرف على رأي الشعب تجاه إجراء الحل من خلال إجراء الانتخابات الجديدة والتي يحكم الشعب فيها، فإذا جاءت الانتخابات بأغلبية برلمانية تؤيد الوزارة الجديدة التي جاء حل البرلمان على يديها فإن هذا يعني أن تصرف الرئيس تصرف صحيح ومؤيد من قبل الشعب في قراره بإقالة الوزارة ذات الأغلبية وحله للبرلمان وكان على صواب في قراره الذي اتخذه حيث كان هذا القرار

---

(1) رمزي الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري ط3 دار النهضة 1983، ص371. – علي عبد العال : الآثار القانونية والوظائف السياسية لحل البرلمان – دار الثقافة الجامعية القاهرة 1990، ص 41. محمد الشافعي أبو رأس : نظم الحكم المعاصرة، مرجع سابق، ص 44.– أنور مصطفى الاهواني : رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، مرجع سابق، ص76.– محمد عبد الحميد أبو زيد : مبادئ القانون الدستوري دراسة مقارنة دار النهضة القاهرة1985، ص320.

ناتجاً عن دراية وإدراك للمصلحة العامة وللمسئوليات الملقاة على عاتق الرئيس[1].

أما إذا ترتب على الانتخابات فوز الأغلبية القديمة بأغلبية مقاعد البرلمان فهذا يدل على خطأ الرئيس وأن تصرفه لم يكن سليماً أو صحيحاً وإساءته للتقدير،مما يجعل مركزه حرجا وضعيفا ويكون في موقف بعيد عن آراء الشعب والرأي العام،وفي هذه الحالة يتوجب عليه إقالة وزارة الأقلية التي قامت بتأييد الحل وتعيين وزارة جديدة من الحزب الحائز على الأغلبية في البرلمان الجديد.

أو يضطر الرئيس في هذه الحالة إلى تقديم استقالته،وذهب آخرون للقول بأنه يجب عليه تقديم استقالته إعمالا لقواعد النظام البرلماني.

إلا أن جانباً من الفقه الدستوري اتجه إلى القول بأنه من النادر أن يقدم الرئيس استقالته ما دام الرأي العام قويا وعلى درجة كبيرة من الوعي بحيث يغلب المصلحة العامة على أية مصلحة أخرى[2].

---

(1) Le régime parlementaire paris , 1924,pp.1-3

(2) سليمان الطماوي : السلطات الثلاث،مرجع سابق ، ص525. - فتحي عبد النبي الوحيدي : ضمانات نفاذ القواعد الدستورية -رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة القاهرة ، 1982، ص 137.

ضرب الفقه الدستوري مثالاً يوضح هذه الحالة عندما أقال رئيس الجمهورية الفرنسي مكماهون وزارة جول سيمون في عام 1877 وكانت تحظى بأغلبية أعضاء مجلس النواب الفرنسي وعين بدلاً منها وزارة من الأغلبية بزعامة بروجلي فورتو، ولجأ بواسطة هذه الوزارة إلى حل المجلس النيابي بعد الحصول على موافقة مجلس الشيوخ طبقا للأوضاع الدستورية المقررة في دستور 1875، وعند قيام هذه الوزارة بإجراء انتخابات نتج عنها فوز الأغلبية القديمة وإزاء هذه=

وتختلف الدساتير فيما بينها حول جعل هذه السلطة المخولة للرئيس تقديرية أي دون قيد أو شرط، أو سلطة مقيدة يضع فيها الدستور شروطاً على الرئيس في استخدامه لهذه الوسيلة وسنبين ذلك في مطلبين متتاليين:

المطلب الأول : السلطة التقديرية لرئيس الدولة في حل البرلمان.

المطلب الثاني : السلطة المقيدة لرئيس الدولة في حل البرلمان.

المطلب الأول

السلطة التقديرية لرئيس الدولة في حل البرلمان

حاولت الدساتير أن تضع قيوداً أو شروطاً للحد من سلطة الرئيس في حل البرلمان، ونجحت بذلك من خلال ما اشترطته لحق الحل من توافر شروط وتقييد لسلطة رئيس الدولة في اتخاذه لقرار الحل،ولجأت معظم الدساتير إلى هذا الاتجاه، إلا أن هناك بعض الدساتير التي جعلت من سلطة رئيس الدولة في الحل سلطة تقديرية أي

=النتيجة قامت وزارة بروجلي بالاستقالة وتولت الأغلبية الحكم بزعامة روشبونة وأعيد تشكيل الحكومة الجديدة لكن ليست من الأغلبية البرلمانية،مما أدى إلى عدم تعاون المجلسين مع الحكومة، مما دفع مكماهون إلى إقالة هذه الوزارة مما أدى إلى تزعزع موقف رئيس الجمهورية مكماهون، وانتهى به الأمر للاستقالة بعد فترة قصيرة نتيجة حصول الجمهوريين سنة 1789 على الأغلبية في الانتخابات – –راجع في ذلك :عبدالله ناصف : مرجع سابق، ص108-110.– محمد عبد الحميد أبو زيد : حل المجلس النيابي،مرجع سابق،ص149. – محمد عبد الحميد أبو زيد : توازن السلطات ورقابتها دراسة مقارنة دار النهضة العربية 2003، ص208-210.– علي عبد القادر مصطفى : الوزارة في النظام الإسلامي، مرجع سابق، ص 273.

راجعة لتقديره الشخصي في الحاجة لاتخاذ قرار الحل وإنهاء الحياة النيابية بالدولة.

حيث يلجأ رئيس الدولة في كثير من الأحوال إلى حل البرلمان لتحقيق بعض الأهداف التي تبنى على رغبات خاصة كحالة إدخال تعديلات جوهرية في نظام الحكم أو النظام الانتخابي السائد، وقد يصل الحد إلى الوضع الدستوري أو السياسي[1]، وغير ذلك من الأمور الجوهرية التي تمس كيان الدولة، وهذه الطريقة تلجأ إليها الدول التي ترفض الأخذ بمظاهر الديمقراطية شبه المباشرة وخاصة الاستفتاء الشعبي بخلاف الدولة النيابية[2].

ومن أمثلة الدول التي لجأت لتقوية سلطة الرئيس ومنحه حق حل البرلمان وفقا لسلطته التقديرية دستور جنوب إفريقيا لسنة 1961 والذي جاء فيه في نص المادة (1/33) يستطيع رئيس الجمهورية في أية لحظة عن طريق الإعلان في الجريدة الرسمية حل مجلس الشيوخ والجمعية

(1) كما فعلت البحرين حيث قام أمير البحرين "حمد" بتحويل البحرين من إمارة إلى مملكة.

(2) يرى الدكتور يحيى الجمل : بان الأنظمة البرلمانية في البلاد الأخرى خرجت عن إطارها التقليدي خروجاً واضحاً ومن أمثلة ذلك حق الحل الذي كان يعطي لرئيس الدولة يباشره بناءً على طلب الحكومة لإحداث نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وقد تحول هذا الحق في كثير من هذه البلاد إلى حق شبه شخصي لرئيس الدولة يستعمله لضرب الحياة البرلمانية ومنعها من أداء رسالتها والملاحظ انه رغم كثرة استعمالات هذا الحق في تلك البلاد فان الحق المقابل الممنوح للبرلمان والمتمثل بسحب الثقة من الحكومة الذي لم يستعمل إلا نادراً في غالبية تلك البلاد . يحيى الجمل : الأنظمة السياسية المعاصرة –مرجع سابق، ص298.

الوطنية، وكذلك يمكنه حل مجلس الشيوخ خلال المائة وعشرين يوما التالية لحل الجمعية الوطنية، وكذلك جاء في المادة (47) "تستمر المدة التشريعية خمس سنوات كحد أقصى تحسب اعتباراً من أول اجتماع للجمعية الوطنية، ولكن يمكن لرئيس الجمهورية حل الجمعية في أية لحظة عن طريق مرسوم ينشر في الجريدة الرسمية، وأوضحت المادة(3/16) من الدستور أن القاعدة العامة في ذلك أن رئيس الدولة لا يتقيد برأي وزرائه في ممارسة السلطات المخولة له[1].

ووفقاً لدستور فرنسا الصادر في عام 1958 فإن رئيس الدولة يستطيع أن يقوم بحل الجمعية الوطنية وذلك بعد التشاور مع الوزير الأول (رئيس الوزراء) ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ، واستشارة هؤلاء واجبة إلا أن رأيهم غير ملزم لرئيس الدولة، حيث له أن يعلن حل الجمعية الوطنية وأن تجري الانتخابات العامة بعد مدة لا تقل عن 20 يوماً ولا تزيد عن 40 يوماً من تاريخ الحل وبعد ذلك تجتمع الجمعية الوطنية بقوة القانون في الأسبوع الثاني التالي للانتخابات، فإذا كان هذا الاجتماع في غير مواعيد الدورات المحددة (العادية) تفتح دورة بحكم القانون لمدة 15 يوماً ولا يجوز إجراء الحل مرة أخرى خلال السنة التي تلي هذه الانتخابات[2].

---

(1) علاء عبد المتعال : حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة 2004، ص 41.

(2)-Jl. DEBRE, les idées constitutionnelles du general de Gaulle . paris. 1974.p.182 .
j.CADART. Instittutions politiquas et droit constitutionnel . L.G.D.J,Paris1979.p.802

حيث يتبين من هذا النص أن الدستور الفرنسي أطلق العنان لرئيس الدولة في استخدام صلاحياته بالحل دون قيود ،أي جعل حق الحل يخضع لسلطته التقديرية فلا تؤثر على هذه السلطة التي منحت الرئيس ما تطلبه الدستور من ضرورة استشارة الوزير الأول ورئيس الجمعية ومجلس الشيوخ؛لان هذه الاستشارة أصبحت بمثابة,أمر شكلي فقط لا يمثل التزاماً على الرئيس بالأخذ بآرائهم حتى ولو كانت مخالفة لرأيه،فالقرار يعود له في اتخاذ الخطوة المتعلقة بحق الحل،وإن كان من النادر حصول هذا الأمر من الناحية العملية لما يترتب عليه من نتائج سياسية سلبية تؤثر على استمرارية الرئيس في منصبه.

وتتعطل سلطة رئيس الجمهورية بصفة استثنائية في السنة التالية للانتخابات وحالة الإنابة لرئاسة الجمهورية ،وكذلك في حالة الاستعانة بالمادة (16) من الدستور والخاصة بالسلطات التي يباشرها رئيس الجمهورية أثناء الظروف الاستثنائية ،حيث يحظر على رئيس الجمهورية حل الجمعية الوطنية أثناء الظروف الاستثنائية[1].

وأوجبت المادة (16) اجتماع البرلمان بقوة القانون في تلك الظروف وحظر على الرئيس فض اجتماعات البرلمان التي انعقدت بقوة القانون.

وضرب لنا الفقه مثلا آخر للحل الرئاسي وهو ما حدث في أكتوبر من العام 1962 ؛حيث تم حل الجمعية الوطنية بقرار من الرئيس الفرنسي "ديغول" كمقابل لسحب الجمعية الثقة من وزارة "بومبيدو"

---

(1) احمد مدحت علي : نظرية الظروف الاستثنائية الهيئة المصرية العامة للكتاب 1978، ص52. - وجدي ثابت غبريال : سلطات رئيس الجمهورية طبقا للمادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها دراسة مقارنة مع المادة 16 من الدستور الفرنسي، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة 1987، ص 319.

حيث كانت الجمعية من خلال الأغلبية رافضة لسياسة "ديغول"، فعملية سحب الثقة لم تكن موجهة ضد "بومبيدو" وإنما كانت احتجاجاً على سياسات "ديغول" لإبعاده عن القيادة وإجباره على تقديم استقالته في حال إن جاءت الانتخابات مؤيدة للأغلبية البرلمانية القديمة(1).

وجاءت هذه الخطوة لحل أو تدارك الأزمات الوزارية والتخفيف منها.

وكذلك ما قام به الرئيس "ميتران" عام 1981 لإعادة التوافق بين الأغلبية الرئاسية والأغلبية البرلمانية وتعزيز سياسة التغيير؛ حيث قام بحل الجمعية في اليوم التالي لانتخابه رئيساً للجمهورية(2).

وكذلك ما قام به نفس الرئيس لأجل إعادة الانسجام بين الأغلبية الرئاسية والبرلمانية في عام 1988 بعد انتخابه رئيساً للجمهورية(3).

وقد أوردت غالبية الدساتير العربية حق الحل باسم رئيس الجمهورية أو الملك ومنحه السلطة ليمارس هذا الحق دون وضع قيود تحد

---

(1) JEAN MARIE AUBY ROBERT DUCOS ADER: Droit public,7 e ed sire;.1976.p.100

(2) حيث تم حل الجمعية الوطنية في اليوم التالي لوصوله لمقر الرئاسة بالاليزيه راجع في ذلك:

BH.LAUVAUX: la dissolution des assemblées parlementaires Economica paris,1983.pp.178-180.

B.CHANTE BOUT, Droit constitutionnel et sciense politique,3 e ed: paris 1980.PP.476-478 .

(3) ICQUAL: Droit constitutionnel institutions politiques paris 1975.pp.661-662 J. CHANTEBOUT,op.eit.pp.503-507.

من سلطته في الحل، ومن الدساتير التي أخذت بهذا الاتجاه دستور السودان الصادر عام 1973 في مادته 108[1].

والدستور السوري الذي قرر أن لرئيس الجمهورية أن يحل مجلس الشعب بقرار معلل يصدر عنه، وتجري الانتخابات خلال تسعين يوماً من تاريخ الحل ونلاحظ أن الدستور السوري قد اشترط هنا أن يكون قرار الحل مسبباً ولكنه أناط سلطة تقدير هذه الأسباب للرئيس الذي بدوره يكون له مطلق السلطة التقديرية في قرار حل مجلس الشعب.

وكذلك الدستور الجزائري لسنة 1976 والذي نصت مادته رقم (163)على انه لرئيس الجمهورية أن يقرر في اجتماع يضم الهيئة القيادية للحزب والحكومة حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات مسبقة وتنظم الانتخابات خلال ثلاثة أشهر[2].

ويتضح من هذا النص أن الدستور لم يجعل من دعوة الهيئة القيادية للحزب والحكومة مجالاً للمناقشة أو الموافقة وإنما ليقرر حل المجلس في هذا الاجتماع ويخبرهم شكلاً فقط بالقرار الذي اتخذه بحل المجلس[3].

---

(1) احمد شوقي محمود : نظام الحكم في السودان في ظل دستور 1973، دار النشر للجامعات المصرية 1985 ص223-336.

(2) سليمان الطماوي : السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص 609.

(3) محمد انس قاسم جعفر : العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، دراسة مقارنة تاصيلية وتطبيقية على النظام السياسي في الجزائر، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية – كلية الحقوق بني سويف السنة الثانية العدد الأول يناير 1987 دار النهضة، ص 168.

وكذلك الدستور الكويتي الصادر عام 1962 في مادته رقم (107) والتي جاء فيها "يحل مجلس الأمة بمرسوم تبين فيه أسباب الحل، على أنه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى"[1].

والدستور الأردني لعام 1952 في مادته رقم (34) من الدستور والتي جاء فيها أن للملك أن يحل مجلس النواب[2].

وكذلك دستور البحرين في المادة (65) والتي جاء فيها "يحق للملك حل المجلس الوطني بمرسوم يبين فيه أسباب الحل، ولا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى".

أما رئيس الدولة في إسرائيل بعكس كافة الأنظمة البرلمانية لا يملك حق حل الكنيست الإسرائيلي، بل يستطيع الكنيست وحده فقط حل نفسه، وذلك من خلال ما نصت عليه المادة (34) من القانون الأساسي الخاص بالكنيست والصادر عام 1958 على أنه "لا يمكن حل الكنيست قبل انقضاء مدة وكالتها إلا إذا تبنت قانونا بحلها"[3].

أما عن الدساتير المصرية فنجد أن الدساتير المصرية لسنة 1923 – 1930 – 1956 – 1958 – 1964 وانتهاءً بدستور 1971 جاءت كلها لتقرر حق الحل لرئيس الدولة بلا قيد أو شرط باستثناء دستور

---

(1) عبد الفتاح حسن : مبادئ النظام الدستوري في الكويت دار النهضة 1968، ص388-391.

(2) غازي يوسف زريق : مبدأ سمو الدستور – دراسة تطبيقية للدستور الأردني – رسالة دكتوراه جامعة القاهرة 1990، ص256 وما بعدها – عادل الحياري: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني 1972، ص755 وما بعدها.

(3) صلاح الدين فوزي: البرلمان ، مرجع سابق، ص 161.

1971 الذي قيدت فيه سلطة رئيس الدولة بقيدي الضرورة والاستفتاء الشعبي على قرار الحل قبل أن يتم تعديله، ليصبح فقط قيد الضرورة.

فنجد مثلا أن دستور 1923 أعطى الملك حق حل مجلس النواب؛ حيث نصت المادة (38) منه على أنه للملك حق حل مجلس النواب[1].

و يتبين من هذا النص أن هذا الحق حق خالص للملك وحده دون أن يشاركه احد فيه ؛لأن النص جاء عاماً بالرغم من أن الملك يحكم من خلال وزارته؛لذا يجب أن يكون الحل وزارياً ، ولكن بالرجوع للأعمال التحضيرية للدستور يتبين أن اللجنة التي قامت بوضع المبادئ العامة ارتأت أن الحل لا يكون إلا بناء على طلب الوزارة وبما أخذت من أن حق الحل هو مقابل للمسئولية الوزارية أمام مجلس النواب، ولكن بالتدقيق يتبين في تقرير اللجنة عند ذكر عدد من الأسباب التي قد تؤدي إلى حل المجلس ما تم النص عليه "قد تنقطع بطول العهد أو لتغير الحوادث ما بين الأمة والنواب فتقوم الحاجة إلى الرجوع إلى رأي الأمة في أمر معين، كما قد تقع مشادة بين الهيئة النيابية والهيئة التنفيذية تعرقل أداء المصالح العامة، وقد يقع خلاف بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ في أمر هام ولا تفلح وسائل التوفيق بينهما ، وقد تنقسم الأحزاب في المجالس إلى فئات متعددة يتعذر معها قيام الأغلبية المتجانسة الثابتة التي

---

(1)محمود حلمي : النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، دار الفكر العربي القاهرة 1965، ص 288.

لا يستغني عنها لانتظام العمل، فهذه وغيرها مما لا يسهل تحديده أسباب تدعو لحل المجلس"[1].

مما يعني أن الحل يعتبر مشروعاً حتى ولو كانت الوزارة على وفاق مع المجلس، فالحل ليس سببه نزاعاً نشب بين المجلس والوزارة ولكن سببه طول العهد أو تغيير الحوادث ما بين الأمة والنواب، حسب ما ورد بالتقرير.

وقد جاء على لسان اللجنة نفسها أنه إذا رأى الملك أن مجلس النواب لم يعد يمثل رأي الشعب وأنه يقر القوانين التي تتعارض مع الرأي العام ويعترض على الوزارة دون سبب مشروع كان له أن يلجأ إلى حله.

وقد تم حل المجلس النيابي أكثر من مرة خلال العهد الملكي[2] ثم عطلت الحياة النيابية بأكملها وتم اغتصاب السلطة التشريعية من ممثلي الأمة، في حين أن البرلمان لم يقم في مقابل ذلك بإسقاط أية وزارة

---

(1) محاضر لجنة وضع المبادئ العامة – الجزء المتعلق بتقرير اللجنة العامة، ص223 أشار إليه علاء عبد المتعال : حل البرلمان في الأنظمة – مرجع سابق، ص 51.

(2) حل مجلس النواب خلال العهد الملكي أكثر من سبع مرات 1924 – 1925 – 1938 – 1942 – 1944 – 1949 – 1952 . السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري المطبعة العالمية 1949، ص 626 وما بعدها. – علي الدين هلال : السياسة والحكم في مصر العهد البرلماني 1923–1952، مكتبة نهضة الشرق 1977، ص122وما بعدها. – إبراهيم احمد شلبي: تطور السياسة والدستور في مصر دار الفكر العربي 1974، ص425وما بعدها. – أنور مصطفى الاهواني : رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، مرجع سابق، ص275.

بناء على اقتراح بعدم الثقة بها[1]؛حيث لم تختلف بقية الدساتير السابقة على دستور 1971عن دستور 1923 فيما يتعلق بالحل.

وثمة تساؤل حول استخدام الرئيس للسلطة التقديرية الواسعة في حقه بحل البرلمان إن أساء الرئيس التقدير ولم يقم باستخدام هذه الوسيلة في الوقت المناسب مما يؤدي إلى دخوله في معارك مع الإرادة الشعبية المتمثلة بالبرلمان،وترتب على الانتخابات فشل تصور رئيس الدولة واتجهت نحو دعم الأغلبية البرلمانية القديمة وفازت بالأغلبية في البرلمان فما النتائج المترتبة على ذلك وخاصة فيما يتعلق بمسئوليته السياسية؟!

أما عن مدى إثارة السلطة التقديرية لرئيس الدولة في حل البرلمان لمسئوليته السياسية ،كما سبق لنا أن تحدثنا حول سلطات الملك في النظام البريطاني وبما كان يتمتع به من مسئولية مطلقة في الحكم لا يشاركه فيها احد وله حق اتخاذ القرارات كما يشاء ومنها حق الحل رغم وجود أغلبية برلمانية معارضة، إلا أنه كان يمارس هذا الحق دون أية مسئولية عن ذلك ولكن نتيجة للتطور داخل المجتمعات وانتقال السلطات تدريجيا ليد البرلمان والأغلبية البرلمانية في النظام الانجليزي وإيجاد الحكومة والوزارة والتي أصبحت هي المسئولة عن إدارة شئون البلاد، مما أدى إلى انتقال معظم الصلاحيات إليها ومن بينها حق الحل باعتبارها مسئولة سياسيا أمام البرلمان.

وتوافق النظام الفرنسي مع ما كان سائدا في النظام البريطاني والذي بدوره أسند لرئيس الدولة ممارسة الكثير من الصلاحيات بحرية

---

(1) مصطفى أبو زيد فهمي : الدستور المصري – منشاة المعارف الإسكندرية 1958، ص 75 وما بعدها .– طعيمة الجرف : مرجع سابق، ص287. – علي عبد القادر مصطفى : الوزارة في النظام الإسلامي ، مرجع سابق، ص 309.

تامة ودون أية مسئولية وصولا إلى دستور 1814 والذي نص على عدم مسئولية رئيس الدولة رغم اختلاف هذه الدساتير في قدر السلطات التي يمنحها للرئيس[1].

واتجه عدد من فقهاء القانون للقول بأن عدم مسئولية الرئيس من طبيعة النظام البرلماني مثل العميد (دوجي) فإن الرئيس يجب عليه أن يتجنب كل الأعمال الشخصية وذهب (كلسين) إلى أن نظام سلطات الرئيس هو أمر عديم الجدوى ويجب إلغاؤه، وذهب آخرون للقول بان هناك ضرورة لاستقرار السلطة والقوة بيد الرئيس، والحل الرئاسي هو أحد مظاهر السلطة لتحقيق التوازن أمثال (هوجو بريس) (ريد سلوب)[2].

وهناك من اتجه للقول بضرورة خضوع مرسوم الحل للتوقيع المجاور حتى تتحمل الوزارة المسئولية في حالة الإخفاق في الانتخابات، أما إذا قام الرئيس وحده بالتوقيع فإنه يتحمل المسئولية وحده مما يؤدي حتما إلى استقالته وهو ما جاء بالدستور الألماني.

إلا أن هناك الكثير من الدساتير بل معظمها اتجه إلى النص صراحة على عدم مسئولية الرئيس، وهناك قلة ذهبت لعكس ذلك حيث جعلت حالة السمو للبرلمان مما أدى إلى أن تكون هناك مسئولية سياسية واسعة.

---

(1) عمرو فؤاد احمد بركات : المسئولية السياسية لرئيس الدولة مرجع سابق، ص 16وما بعدها.

(2)- J.FOURNIER . Aspect et développement . modernes du droit de dissolution. des assemblées parlementaires thèse. Paris . 1934 p.155 .

وبذلك نجد أن معظم الدساتير الحديثة خلت من النص صراحة على مسئولية الرئيس سياسيا ،وهناك ما أورد نصاً صريحاً على عدم مسئولية الرئيس سياسيا كالدستور الفرنسي لعام 1958 في المادة (68) والتي قررت عدم مسئولية رئيس الجمهورية عن الأعمال التي يقوم بها أثناء مباشرة مهام منصبه إلا في حالة الخيانة العظمى[1].

إلا أن الواقع العملي أثبت وجود هذه المسئولية ولكنها لا تأخذ طابعاً تقليدياً يماثل المسئولية الوزارية للحكومة أمام البرلمان؛لأنه تثور من الناحية العملية لأسباب قانونية وسياسية مختلفة[2] وتكون مباشرة أو غير مباشرة.

ومن أمثلة المسئولية السياسية لرئيس الدولة في فرنسا نرى أن حل الجمعية هو من اختصاص الرئيس ولا يتقيد فيه إلا بإجراء شكلي يتمثل في استشارة رئيس الوزراء ورئيس الجمعية ورئيس مجلس الشيوخ،وعند اتخاذه قرار الحل يجب إجراء انتخابات تشريعية ،فإذا أسفرت هذه الانتخابات عن فوز أغلبية معادية للرئيس وغير متوافقة معه فهنا يجب على الرئيس إما الاستقالة وبذلك تثبت مسئوليته السياسية ،وهذا ما اتجه إليه الجنرال (ديغول) عام 1962 بعد حله الجمعية الوطنية حيث

---

(1)علاء عبد المتعال : حل البرلمان،مرجع سابق ص58.

(2) تتمثل الأسباب المباشرة لنشوء المسئولية السياسية لرئيس الدولة في الأتي : 1- اتهام رئيس الدولة بالخيانة العظمى -2- في حالة رفض الشعب إعادة انتخاب الرئيس لفترة أخرى.وقد تثور المسئولية عن كافة الأعمال والقرارات التي يتخذها بناء على اختصاصه المحدد في الدستور كحق الحل وحق اللجوء للاستفتاء.

- راجع في ذلك عمرو احمد فؤاد بركات : المسئولية السياسية لرئيس الدولة، مرجع سابق ص 59 وما بعدها.

المح إلى إمكانية استقالته في حالة عدم فوزه بأغلبية مؤيدة لسياسته مما يعني عدم ثقة الشعب به[1]،أما الأمر الثاني فيتمثل في أن الرئيس يبقى محتفظاً بمنصبه ويقوم بتعيين زعيم المعارضة الفائزة في الانتخابات رئيساً للحكومة مما سيؤدي حتماً إلى وجود نزاع مستمر ما بين البرلمان والحكومة من جهة والرئيس من جهة أخرى؛ مما يؤدى إلى تقييد سلطات رئيس الجمهورية بالإضافة إلى إمكانية حدوث قلاقل واضطرابات في البلاد نتيجة وجود حالة من عدم الثقة بين الشعب والرئيس مما يضطره إلى الانسحاب من منصبه.

أما في مصر فجاءت المادة (136) من الدستور المصري لعام 1971 قبل تعديلها فنصت على انه "بأن من حق رئيس الجمهورية حل البرلمان في الضرورة مع إجراء استفتاء شعبي"،وبذلك فالدستور المصري خص الرئيس وحده بحق حل البرلمان في حالة توافر الشروط السابقة.إلا أن مسئولية الرئيس قد تثار في حالتين الأولى:إذا لم يوافق الشعب على الحل في الاستفتاء،والثانية:إذا وافق الشعب على الحل ولكن في الانتخابات فازت أغلبية برلمانية معارضة للحزب السياسي الذي ينتمي إليه الرئيس؛ ففي الحالتين يظهر رفض الشعب للرئيس ويجب عليه أن يقدم استقالته[2].

يلاحظ مما سبق أن المسئولية السياسية لرئيس الدولة من الممكن أن تثار رغم عدم ورود نص دستوري يؤكد عليها إلا أنها تكون بطريقة غير مباشرة وذلك من خلال قيام رئيس الجمهورية بحل البرلمان لحاجة في نفسه أو لخلاف بينه وبين الأغلبية البرلمانية وعمل على

---

(1) علاء عبد المتعال : حل البرلمان، مرجع سابق، ص61.

(2) عبد الغني بسيوني عبد الله: المرجع السابق، ص266-267.

التدخل المباشر أثناء الحملة الانتخابية مؤثراً على الرأي العام ليفوز الحزب الذي ينتمي إليه بالأغلبية البرلمانية، أما إذا كان سبب الحل لا صلة لرئيس الدولة به وكان هناك حرص من جانبه على عدم التدخل في الانتخابات فعدم موافقة الشعب على الحل أو فوز الأغلبية المعارضة في الانتخابات لن تثير مسئولية الرئيس.

المطلب الثاني
السلطة المقيدة لرئيس الدولة في حل البرلمان

اتجهت بعض الدساتير لتقييد سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان؛ بحيث لا يمكن لرئيس الدولة حل البرلمان إلا بتحقيق مجموعة من الشروط التي وضعتها الدساتير كل على حدة والتي هي بمثابة قيد على سلطات رئيس الدولة وخاصة فيما يتعلق بحق الحل، ومن هذه الدساتير الدستور الفرنسي 1875 في المادة الخامسة منه والتي اشترطت على رئيس الدولة في حالة قيامه بحل البرلمان أن يحصل مسبقاً على موافقة مجلس الشيوخ، مما أدى إلى أن يصبح رئيس الدولة ضعيفاً حيث لم يتم حل البرلمان في عهد الجمهورية الثالثة إلا مرة واحدة من قبل الرئيس مكماهون والذي انتهى به الأمر إلى فشل وجهة نظره وتأييد الناخبين للأغلبية البرلمانية القديمة[1].

وكذلك قيدت سلطة رئيس الدولة بمجموعة من الحالات التي لا يمكن للرئيس اتخاذ قرار الحل دون توافر إحداها؛ ومنها: حالة رفض

---

(1) أنور الخطيب : الأصول البرلمانية، دار العلم للملايين بيروت 1961، ص 58.
- JP.BOURGOIS . Notes ,Notules , Notices de droit constitutionnel Institution francaises consternporaines, 1958, 1875, 1946, L.S.B.N. constitutionnel institution francaises Paris1991.p.191 .

البرنامج الحكومي – حالة عدم الموافقة على طرح الثقة بالحكومة – حالة التصويت بالموافقة على توجيه اللوم لحكومتين متتاليتين في مدة ثلاثين يوما بأغلبية النواب الحاضرين،وهذا ما ورد في الدستور البرتغالي واستخدم الرئيس سلطة الحل عام 1979[1].

وهناك بعض الدساتير قيدت سلطة الرئيس بحل البرلمان باستحالة تشكيل حكومة أغلبية مثل دستور اليونان سنة 1975 بالإضافة إلى عدم جواز حل البرلمان خلال السنة الأولى التالية للحل الأول.

وكذلك الدستور الألماني اشترط أنه لا يمكن حل البرلمان إلا في حالة استحالة تشكيل حكومة أغلبية في المادة (63) منه.

وكذلك دستور مالطا الصادر سنة 1974 والذي اشترط الحل في حالة عدم حصول مرشح رئاسة الوزراء على ثقة أغلبية أعضاء البرلمان فهنا يحق للرئيس حل البرلمان وذلك في المادة (77) منه.

أما في لبنان فقد قيد حق الحل فللرئيس حق الحل ولكنه يشترط أن يكون معللا بموافقة مجلس الوزراء في المادة (55) منه.

إلا أن الدستور المصري قيد فيه حق رئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب،ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً،فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أدلوا بأصواتهم في الاستفتاء للحل أصدر رئيس الجمهورية قراراً به ويجب أن يشتمل القرار على دعوة لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يجاوز الستين يوماً من تاريخ

(1) GEORGEL, la srise polititique de 1978 au Portugal R.D.P1979 P.433 - PHLAUVAUX,OP.CIT.P158 .

إعلان الاستفتاء، و يجتمع المجلس خلال الأيام العشرة التالية لإتمام الانتخاب[1].

ويتبين من هذا النص أن سلطة رئيس الدولة هنا مقيدة ومشروطة بتوافر حالة الضرورة وبالرجوع إلى الشعب باعتباره مصدر السلطات لاستطلاع رأيه في الحل، ويتم الاستفتاء خلال 30 يوماً من تاريخ الدعوة له، فإذا جاءت الأغلبية مؤيدة لقرار الحل صدر القرار، وإن كانت معارضة لقرار الحل يستمر المجلس القديم في عمله لحين انتهاء ولايته القانونية.

أما عن حالة الضرورة فهي سلطة تقديرية لرئيس الدولة، وبذلك لا يكون هناك سوى قيد واحد متمثل بالاستفتاء الشعبي، وبذلك يكون قرار الحل في يد الناخبين.

إلا أن الاستفتاء قد يكون قيداً شكلياً نتيجة أن عملية الاستفتاء بحاجة إلى قدر كبير من الوعي والإدراك السياسي يكون متوافراً للشعب المراد استفتاؤه بالإضافة لما يتطلبه الاستفتاء من ضمانات واضحة تبث روح الطمأنينة لدى الأفراد في أن التعبير عن الرأي هو حق لكل مواطن وإنسان بعيداً عن التهديد والترهيب وصولاً إلى مجتمع قادر على التمييز ما بين الصواب والخطأ.

---

(1) حل مجلس الشعب المصري وفقا لهذا النص 3 مرات في عام 1979 وفي عام 1987 نتيجة تعديل قانون الانتخابات . وفي عام 1990 نتيجة حكم المحكمة الدستورية بعدم دستورية المادة 5 من قانون مجلس الشعب رقم 38 لسنة 1972 والمعدل بقانون رقم 188 لسنة 1986. - راجع في ذلك عبد المنعم محفوظ: القضاء الدستوري في مصر الطبعة الأولى سنة 1991، ص283 وما بعدها.

إلا أن ما يسود المجتمعات وخاصة المجتمعات العربية من عدم القدرة على الفهم السياسي للواقع ولمتطلبات الحياة السياسية يؤدي لعدم وجود إدراك ووعي سياسي نتيجة انغماس الغالبية العظمى من الشعوب في البحث عن سبل العيش متناسية الأوضاع السياسية.

فيصبح الفرد في ظل هذه الحالة من غياب الوعي السياسي عبارة عن أداة يتم تلقينها في ظل سيطرة وسائل الإعلام القادرة على التأثير في الرأي العام مما يحول ديمقراطية الاستفتاء إلى وبال ولكن بشكل ديمقراطي؛مما يدل بالنهاية على أن الاستفتاء كذلك قيد شكلي أو إجراء صوري لتمرير مشروع أو قرار معين فقط.

ورغم كل ما تم ذكره من محاولات بعض النظم الدستورية لتقييد سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان وحتى لا تبقى هذه السلطة في يديه على إطلاقها يستخدمها وقتما يشاء فإن هناك قاسماً مشتركاً ما بين الدساتير جميعها ألا وهو جعل حق الحل من الاختصاص المطلق لرئيس الدولة الذي له سلطة التقدير في استعمال هذا الحق.

مع أن هذا الحق هو السلاح المقابل للمسئولية الوزارية لخلق التوازن بين السلطتين، مما أدى إلى أن تلجا بعض الدساتير لمنح حق الحل للوزارة لتستطيع الدفاع عن نفسها في مواجهة البرلمان الذي يملك سلاح حجب الثقة عن الحكومة.

المبحث الثاني
الحل الوزاري

يعد استعمال حق حل المجلس النيابي من اختصاص الوزارة في النظام البرلماني؛لأن رئيس الدولة يسود ولا يحكم وبالتالي فهو غير مسئول عن تصرفاته وليس في قدرته القيام بعمل سياسي، فمنح الحل لرئيس دولة غير مسئول لا يعتبر ضماناً كافياً للديمقراطية؛ لذا لا يصح استعمال هذا الحق إلا بموافقة وزارة مسئولة أمام البرلمان(1).

فأصبح الحل الوزاري هو النوع الوحيد المطبق،وذلك بعدما تطور الحل من حل ملكي إلى حل وزاري وأصبح رئيس الوزراء هو الذي يطلب من رئيس الدولة حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة.

ولم يحدث أن رفض الملك في انجلترا اقتراح الوزارة بحل البرلمان، رغم أن هناك عرفاً دائماً يسمح له برفض هذا الاقتراح في أحوال الضرورة التي من الصعوبة تحديد مدلولها(2).

---

(1) أنور مصطفى الاهواني : رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص 79.

(2) السيد صبري : حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص 371 .- أنور مصطفى الاهواني: المرجع السابق، ص 196.

- محمد عبد الحميد أبو زيد : حل المجلس النيابي ، مرجع سابق، ص 84-85.

F.STACY, The government of modern Britain ,London.1968 p.248
G.MARSHAL and G.MODDIE. some problems of the constitution , London1971.p40
H.WISEMAN, parliament and the excutive .London.1967.p80 .

ماهية الحل الوزاري :

يقصد بالحل الوزاري ذلك النوع من الحل الذي تقوم به الوزارة إثر نشوب أو وجود نزاع ما بين المجلس النيابي والحكومة حول السياسة العامة للدولة؛مما يؤدي لعدم القدرة على التواصل والتعاون فيما بينهما مما يدفع الحكومة لرفع الأمر لرئيس الدولة لتقرير ما يراه مناسباً في هذا الخلاف،بحيث يتجه إما إلى حل المجلس النيابي ومن ثم الدعوة لإجراء انتخابات جديدة، أو إلى إعفاء رئيس الحكومة من منصبه وتعيين وزارة جديدة تكون قادرة على التعاون مع البرلمان القائم[1].

والحل يكون وزارياً إذا كان بناءً على رغبة الوزارة ولا سيما إذا نشب نزاع بينها وبين البرلمان؛كأن يقرر البرلمان سحب الثقة من الحكومة،وترى الحكومة أنها على حق والأغلبية متعسفة،فتقوم بمطالبة الرئيس بحل البرلمان، فإذا اصدر الرئيس قرار الحل يصبح هنا الحل وزارياً[2].

وقد يكون السبب الذي تلجأ إليه الوزارة في حل البرلمان لا يتعلق بموضوع سحب الثقة منها، وإنما قد يكون بسبب الرغبة في إدخال بعض التعديلات السياسية في نظام الحكم أو نظام الانتخاب،أو أي موضوع آخر من شانه أن يمس مصالح الدولة الجوهرية[3].

---

(1) مصطفى عفيفي : الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الكتاب الأول الطبعة الثانية 1981، ص 381 وما بعدها. – سليمان الطماوي : السلطات الثلاث، مرجع سابق ص525.– خالد عباس مسلم : حق الحل في النظام النيابي البرلماني، مرجع سابق، ص 138.

(2) فتحي الوحيدي : ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، مرجع سابق ، ص134–135.

(3) مصطفى كامل : شرح القانون الدستوري، ط3 ، دار الكتاب العربي 1952، ص207 وما بعدها.

لذلك إذا كان الهدف من حل البرلمان هو الاحتكام إلى رأي الشعب، فإنه يجب ألا يتم اللجوء للحل إذا كان تأييد الأمة للبرلمان واضحا وظاهرا ولا يحتاج إلي بيان[1].

إلا أن ذلك لا يخرج عن كونه فرضاً نظرياً يبتعد عن الواقع؛ لان الحكومة عندما تقرر الذهاب لحل البرلمان فهي تكون معتمدة أساساً على ما لها من قوة في إحداث تغييرات في الهيكل البرلماني، والدليل على ذلك ما حدث في مصر في العهد الملكي حيث تم حل البرلمان أكثر من مرة بالرغم من تأييد الأمة له[2].

وسمي الحل الذي يقوم على أساس النزاع ما بين الوزارة والبرلمان بالحل التقليدي؛ لأن النظام البرلماني يتجه بالأساس نحو خلق نوع من التوازن والتعاون فيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا أنه في الواقع العملي لابد من وجود أو وقوع مشاكل أو تصادم ما بين الطرفين[3].

والحل هنا يكون بمثابة الوسيلة التي تمتلكها السلطة التنفيذية ممثلة بالحكومة لحماية نفسها من البرلمان، ورغم وجود اتجاه في الفقه قال بأن استخدام الحل لا يستطيع أن يوفر الحماية المطلوبة للسلطة التنفيذية؛لأن تأثيره يبقى محل شك لأنه ينقل القرار إلى الشعب وبالتالي فالحل فقط يوصل إلى مرحلة نقل القرار إلى الشعب وليس

---

(1) محسن خليل : النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، الطبعة الأولى 1969، ص 231 وما بعدها.

A.HAURIOU. droit constitutionnel et institutions politiques. Paris 1980 .p.1045 .

(2) خالد عباس مسلم : مرجع سابق، ص 143.

(3) ESMEIN. OP. CIT .P109

القدرة على اتخاذ قرار مقابل لقرار المسئولية الوزارية الذي يمتلكه البرلمان بسلاح موازي(1).

وكما نرى فإن الحل وسيلة لفض المنازعات والخلاف بين الحكومة والبرلمان إذا تم استخدامه بشكل جيد ووفقا لما هو مقرر دستوريا واحترام النتائج المترتبة على الانتخابات التي تعقب الحل، إلا انه لا يجوز في كل حالة يثور فيها نزاع بين الحكومة والبرلمان أن يتم اللجوء للحل، بل يشترط في النزاع أن يكون قد وصل إلى طريق مسدود بحيث لا يمكن التواصل أو التعاون بين السلطتين ، ففي هذه الحالة من الممكن اللجوء للحل حفاظا على استمرارية النظام السياسي في الدولة؛لأنه لا يجوز أن تعمل كل سلطة بشكل منفرد ووفقا لتوجهاتها وآرائها الخاصة إذن لابد من وجود تكاملية في العمل.

ومن هنا لابد من معرفة من يملك حق الحل في النظام البرلماني هل هو مجلس الوزراء أم رئيس الوزراء وحده؟.

اتجهت بعض الدساتير إلى أن الحل يتم من خلال رئيس الوزراء والمجلس الوزاري معا ، ومن أمثلة ذلك دستور 1964 الفرنسي حيث كان من حق مجلس الوزراء مجتمعا اتخاذ قرار الحل، وذلك في المادة (15) منه "يتقرر الحل في مجلس الوزراء بعد أخذ رأي رئيس الجمعية الوطنية ، ويتم إعلانه وفقا لهذا القرار بمرسوم من رئيس الجمهورية"(2).

يدل ذلك على أن حق الحل بيد مجلس الوزراء أو الحكومة مجتمعة مما يعني وجود أغلبية داخل المجلس تؤيد قرار الحل.

---

(1) محمد طه بدوي : أصول علم السياسة، مرجع سابق، ص355.
(2) GICQUEL. Op.cit ,p.156 .

أما الاتجاه الآخر من الدساتير فاتجه نحو أن يكون حق الحل بيد الوزير الأول بمفرده وقد وجد تطبيقاً لذلك في انجلترا حيث تم الحل في بعض الحالات بناء على رغبة الوزير الأول بمفرده (رئيس الوزراء) دون الرجوع إلى المجلس الوزاري(1).

من خلال ما سبق يتبين لنا أن المسئولية الوزارية مسئولية تضامنية وخاصة فيما يتعلق بقرار الحل الذي يترتب عليه نتائج تطال كافة الأعضاء، فليس هناك أية مسئولية فردية لذا حتى وإن أعطت هذه الدساتير هذا الحق للوزير الأول أو رئيس الوزراء فهنا من الواجب عليه أن يتشاور مع الوزارة (الوزراء) مجتمعة نظرا لما سيترتب على هذا القرار من نتائج خطيرة.

وأما ما يثار بشان سلطة رئيس الدولة بالتقيد بما تطلبه منه الوزارة وخاصة فيما يتعلق بالحل أم أن لديه سلطة تقديرية في ذلك:

فقد انقسم الفقه ما بين مؤيد ومعارض؛فمنهم من أيد أن تكون للرئيس سلطة تقديرية ومنحه حق رفض الحل في حالات معينة كحالة طلب الحل قبل التصويت على الميزانية، أو إذا كان الغرض من الحل نفس الغرض الذي تم الحل السابق من أجله(2).

إلا أن الاتجاه الآخر والغالب ذهب إلى أن موافقة الرئيس يجب أن تكون تلقائية بحيث لا يتمتع بأية سلطة تقديرية في هذا الجانب؛لأنه لا

---

(1) ROBSON: The political quarterty .London,1979,p.277 .
B.S.MARKESINIS, The theory and practice of dissolution parliament of.cambridge,1979,pp.72-73.

(2)-E.A.FORSEY. The royle power of dissolution of parliament in the British common wealth, Toronto ,1968.p258ff.

يستطيع أن يقف في مواجهة الوزارة مما يؤدي به في النهاية إلى تقديم استقالته[1].

رغم النتائج الخطيرة التي من الممكن أن تترتب على رفض الرئيس إصدار مرسوم الحل إلا أننا ضد الموافقة التلقائية للرئيس على طلب الوزارة بحل البرلمان؛لأن الرئيس في النظام البرلماني يعتبر حكما بين السلطات وليس مجرد آلة توقيع فهو الذي يعمل على خلق نوع من التوازن بين السلطات.

لذلك فإن له الحق أن يفحص الطلب ويبحث في الأسباب التي تدعو للحل،ولا يقدم على اتخاذ قرار الحل إلا إذا وجد من الأسباب الكافية والحقيقية التي تدعو لإصدار مثل هذا القرار وأنه لا مفر أمامه ولا يوجد أي سبيل آخر سوى الحل والعودة للشعب ليقول كلمته في هذا الأمر.

ومن تطبيقات حق الحل الوزاري نجد أن العديد من الدساتير قد أخذت بهذا الحل ومنها الدستور الفرنسي الذي أعطى حق الحل للوزارة دون أن يشاركها رئيس الدولة وذلك في دستور الجمهورية الرابعة 1946 في المادة (15) منه والتي جاء فيها "يتقرر الحل في مجلس الوزراء بعد أخذ رأي رئيس الجمعية الوطنية ويتم إعلانه وفقا لهذا القرار بمرسوم من رئيس الجمهورية، حيث يبين أن صاحب الاختصاص الأصيل في حق الحل هو مجلس الوزراء مما يعني وجود أغلبية داخل الحكومة توافق على حق الحل، وما على الرئيس سوى إصدار مرسوم الحل؛لأنه لا يملك حق الحل أو حتى الاعتراض عليه"[2].

---

(1) خالد عباس مسلم : مرجع سابق، ص145.

(2) علاء عبد المتعال : حل البرلمان، مرجع سابق، ص78.

وكذلك الدستور الأسباني لسنة 1978 والذي تأثر بالدستور الفرنسي؛حيث نصت المادة (1/115) منه على أنه "لرئيس الحكومة بعد المداولة في مجلس الوزراء وعلى مسئوليته أن يقترح حل الكونجرس ويصدر مرسوما به من الملك ويحدد في مرسوم الحل تاريخ إجراء الانتخابات"

وأورد هذا الدستور مجموعة من القيود تحد من سلطة الحكومة في تقرير الحل كحظر إجراء حل البرلمان من جديد خلال عام من الحل السابق،وذلك في المادة (3/115) إلا في حالة عدم نجاح أي مرشح لمنصب رئيس الحكومة خلال مدة شهرين من أول تصويت على الترشيح في الحصول على ثقة مجلس النواب،والتي بناء عليها يكون الملك ملزما بحل مجلس النواب والدعوة لانتخابات جديدة.

وكذلك حظر الدستور على الحكومة إجراء الحل خلال فترة العمل بالظروف الاستثنائية في المادة (5/116) ،وكذلك حرم الدستور الحكومة من تقديم اقتراح الحل أثناء إجراء اقتراح بتوجيه اللوم إلى الحكومة.

بالإضافة إلى قيد آخر مؤداه أن الحكومة التي أخفقت في الحصول على ثقة مجلس النواب بخصوص برنامجها وسياستها عليها تقديم استقالتها إلى الملك والذي يقوم بتعيين رئيس جديد للحكومة المادة (99) من الدستور.

حيث إن سلطة الحكومة الأسبانية في القيام بالحل طبقا للدستور مرهونة بكونها ذات أغلبية؛ مما يؤدي لأن يكون دور رئيس الدولة لا يتعدى كونه دورا شكليا ينحصر في مجرد إصدار مرسوم

الحل، حيث لا يمكن له رفض الاقتراح بالحل الصادر من حكومة تتمتع بالأغلبية البرلمانية[1].

وكذلك الدستور السويدي الصادر عام 1974 أخذ بالحل الوزاري؛ حيث نصت المادة الرابعة من الدستور على أنه: "للحكومة الحق بين الانتخابات العادية أن تنظم انتخابات غير عادية والتي يجب أن تجري خلال 3 أشهر من هذا القرار"[2].

يتبين من هذا النص أن الدستور السويدي المذكور لا يتبنى الحل بمعناه المعروف، وإنما يستخدم عبارة إجراء انتخابات غير عادية، وهذا يعني أن المجلس القديم لا تنتهي وكالته إلا في اللحظة التي يجتمع فيها المجلس الجديد الذي يخلفه.

وخص الدستور الحكومة في مجموعها بهذه السلطة وليس رئيس الوزراء بمفرده، وأحاط هذا القرار بمجموعة من الوسائل أو القيود؛ منها أنه لا يمكن حل الريسداج خلال الشهور الثلاثة الأولى من وجوده، وفي حالة أن صوت الريسداج بعدم الثقة بالحكومة ولم تقم الحكومة بإجراء انتخابات غير عادية خلال أسبوع من ذلك التصويت فأمام الحكومة إما الاستقالة أو إجراء انتخابات غير عادية[3].

---

(1) لمزيد من التفصيل راجع

- PH.LAUVAUX. le droit de dissolution dans les régimes démocratiques du type occidental, thèse , paris.1980 pp.244-247

(2) يوجد هذا النظام بجانب الانتخابات غير العادية التي تجري بصورة تلقائية في حالة رفض المجلس للمرة الرابعة على التوالي للمرشح رئاسة الحكومة من قبل رئيس الريسداج. أشار إليه علاء عبد المتعال حل البرلمان، مرجع سابق، ص 84.

(3) علاء عبد المتعال : حل البرلمان، مرجع سابق، ص 85.

وفي بريطانيا انتقل حق حل البرلمان من الملك إلى الوزارة وذلك ابتداء من عام 1707؛إذ يطلب رئيس الوزراء من الملك حل البرلمان، فالملك من الناحية العملية لا يستطيع حل البرلمان تلقائيا وبإرادته المنفردة، فالحل يجري بناء على طلب الوزارة بأجمعها من الملكة وليس بقرار منفرد من رئيس الوزراء، إلا انه في الوقت الحاضر أصبح هذا الحق مقصورا على رئيس الوزراء فقط[1].

وفي مصر نجد أن دستور 1923 في المادة (38) منه ينص على أن "للملك حق حل مجلس النواب"؛حيث إن هذا النص يفيد أن حل المجلس قد يكون ملكيا أو وزاريا.

إلا أنه بالرجوع للأعمال التحضيرية تبين أن لجنة المبادئ العامة أفادت أن حل مجلس النواب إنما يكون بناء على طلب الوزارة[2].

وكذلك جاء في المحاضر أن حق الحل هو أحد سبل الموازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية[3].

يتضح من ذلك أن حق الحل في دستور 1923 كان وزاريا، بيد أنه بالرجوع إلى تقرير اللجنة العامة وجد أنه ذكر عند تعدد الأسباب التي تؤدي إلى حل المجلس أن الحل الملكي أمر محتمل الحدوث، بمعنى أن الملك يقيل وزارة الأغلبية ويعين وزارة من الأقلية تمارس هذا الحق لتقف على ما هو جديد من آراء الجمهور[4].

---

(1) Robenson .op ,cit .p.277.-

(2) محاضر لجنة وضع المبادئ العامة ص55 أشار إليه : محمد عبد الحميد أبو زيد: حل المجلس النيابي، مرجع سابق، ص162.

(3) محاضر لجنة المبادئ العامة ص223.

(4) السيد صبري : مبادئ القانون الدستوري، ص 620-621.

وبناء على ذلك فإن الدستور المصري الصادر سنة 1923 سمح باستعمال حق الحل في صورته الملكية والوزارية وإن كان استعمال الصورة الملكية نادر الحدوث(1).

يلاحظ مما تقدم أن بعض النظم أطلقت العنان للحكومة في استخدام سلطة الحل، ومنها ما ضيق الخناق عليها فجعل القيود والشروط التي تحيط باستخدام حق الحل بمثابة قيد على الحكومة، وهذا ما يجب أن يكون عليه حق الحل الممنوح للوزارة،أي لا بد من أن يكون مقيدا بمجموعة من الشروط والقيود حتى لا يساء استخدامه من قبل الوزارة،وحتى لا يصبح حق الحل وبالا على نظام الدولة الدستوري ويكون نقطة احتكاك مابين البرلمان والحكومة.

---

(1) محمد عبد الحميد أبو زيد : حل المجلس النيابي، مرجع سابق، ص162.

المبحث الثالث

الحل التلقائي

كما تحدثنا في المبحثين السابقين عن حق الحل حيث وجدنا أنه إما أن يقع الحل بواسطة رئيس الدولة ويسمى بالحل الرئاسي والذي يبنى على إرادة واحدة وهي إرادة رئيس الدولة، وإما أن يقع الحل بواسطة الوزارة وهو ما يسمى بالحل الوزاري والذي يكون فيه الحل بناء على طلب الوزارة.

ولكن الحل في هذا المبحث لا يتوقف على قرار جهة معينة، ولكن يقع تلقائيا بقوة القانون وإلزاميا حيث يربط المشرع إجراءه بحدوث أمر معين، فإذا وقع الأمر كان اللجوء إلى الحل حتما.

لذلك يجب التمييز في هذا المبحث ما بين الحل الذي يحدث بقوة القانون وبين الحل الإلزامي؛ففي نظام الحل بقوة القانون لا يوجد مرسوم يصدر به الحل حيث يكون بدء تنفيذه وكيفية إجرائه وما يترتب عليه من انتخابات جديدة وما يتعلق بذلك من أمور محددة سلفا بالدستور، أما في نظام الحل الإلزامي فيوجد مرسوم الحل بواسطة المختص بإصداره ويكون تنفيذه محددا بما جاء في ذلك المرسوم.

لذا سنرى في هذا المبحث كلا من نظام الحل بقوة القانون في مطلب أول والحل الإلزامي في مطلب ثان.

المطلب الأول

نظام الحل بقوة القانون

يقع هذا الحل بقوة القانون دون انتظار إجراءات معينة أو قرار أو مرسوم يصدر به، وإنما يرتبط بأمر معين وجودا وعدما؛حيث إن هذا الحل توضح إجراءاته وترتيباته وإجراءات الانتخابات المترتبة عليه مسبقا بالدستور.

وقد ورد نظام الحل بقوة القانون في بعض الدساتير المقارنة ولكن في صور مختلفة أو لأسباب مختلفة ومتعددة وسنرى ذلك من خلال الآتي:

أولاً: حالة خلو العرش أو وفاة الملك

لقد اتجهت بعض الدساتير إلى القول بأنه في حالة خلو العرش أو وفاة الملك يتم حل البرلمان، ومن أمثلة هذه الدساتير ما جاء في الدستور البلجيكي لعام 1831 في المادة (85) منه والتي جاء فيها "بخصوص التجديد الشامل للمجالس في حالة خلو العرش والذي لا يحدث إلا بانقراض الأسرة الحاكمة" ،حيث يتضح من هذا النص أنه في حالة خلو العرش يجب أن يتم التجديد الشامل لكافة المجالس أي إجراء انتخابات جديدة لاختيار مجالس جديدة وحل القديمة.

وكذلك ما جاء في الدستور الهولندي لسنة 1983 في المادة (2/30) والمتعلقة "بحل البرلمان تلقائيا بوفاة الملك"[1]. وبذلك فإنه بمجرد وفاة الملك يعتبر البرلمان منحلاً تلقائيا بقوة القانون.

(1) H.OBERDORFF : Ies constitutions de ieurope des douze I.S.B.N.paris, 1992. p.268.

وكذلك فإن انجلترا أخذت بهذا الاتجاه قبل ثورة 1688، إلا أنه في عهد (وليام الثالث) والملكة (آن) لم يحل البرلمان بل اقتصر الإجراء على توقف جلساته ستة أشهر وذلك وفقا لمرسوم 1707، إلا أن مرسوم الإصلاح الصادر عام 1867 جاء بقاعدة جديدة بأنه لا توقف جلسات البرلمان عند خلو العرش، بل يستمر في عمله إلا إذا لجأ الخلف إلى إجراء حل تقديري.

ونيوزلندا أخذت بهذا الحل حتى وفاة الملكة فيكتوريا وفقا لمرسوم Demise of the croun سنة 1902[1].

ثانياً: حالة إقرار تعديل الدستور أو التعديل الدستوري

حيث يقع الحل بقوة القانون في حالة إقرار التعديل الدستوري، وفي هذه الحالة تستطيع السلطة التشريعية تقرير ما إذا كانت هناك حاجة لهذا التعديل، وفي حالة إعلانها التعديل يتم حل البرلمان بقوة القانون، ويستلزم الحل في هذه الحالة اتفاق الأغلبية البرلمانية التي تشغل السلطة على ضرورة اللجوء إلى انتخابات مبكرة.

حيث ذهب الدستور البلجيكي سنة 1831 في المادة (131) منه للقول بأن السلطة التشريعية إذا ما عن لها الإعلان عن الحاجة إلى إجراء تعديل في النظام الدستوري فإنه يترتب على هذا التصريح صيرورة المجنسين منحلين بقوة القانون.

حيث يرى البعض أن الهدف من هذا التبني للدستور البلجيكي لهذا النظام هو ضمان ثبات وصلابة القواعد والمبادئ الدستورية بقدر ما

---

(1) علاء عبد المتعال : حل البرلمان، مرجع سابق، ص175.

هو كشف النقاب عن سيادة وهيمنة الشعب لكونه صاحب الكلمة العليا والأخيرة[1].

إلا أن الواقع أثبت في النظام البلجيكي أن الإعداد للتعديل الدستوري غالبا ما يتم أثناء المدة التشريعية للبرلمان، ثم يعرض على التصويت قرب نهاية المدة، وهو ما حصل في الإعلانات عن إجراء التعديلات الصادرة بتاريخ 14مارس سنة 1954 و29ابريل سنة 1958 و16 ابريل سنة 1965[2].

ولقد أخذ الدستور الاسباني الصادر في سنة 1978 في المادة (1/68) والتي ربطت بين الاقتراح المتعلق بالتعديل الكلي أو الجزئي لبعض الأحكام الدستورية المتعلقة فقط بالوضع العام للدولة، أو بتنظيم الحقوق والحريات العامة، أو المتعلقة بالتاج، ففي هذه الحالة لابد من موافقة أغلبية الثلثين من أعضاء البرلمان، وفي هذه الحالة فإن البرلمان ينحل بقوة القانون[3].

ولكن بالبحث عن الجهة المختصة بالإعلان عن الحاجة لوجود تعديل دستوري، تبين أن السلطة التشريعية هي المختصة بهذا الإعلان، إلا أن الممارسة العملية كشفت النقاب عن ضرورة وجود الحكومة المسئولة والتي يمكنها تنظيم مسألة الثقة أمام البرلمان حتى يتم التمكن من

---

(1)P.WIGNY. Propos constitutionnels, Bruylont Bruxelles 1963.p39

(2) وجد هناك حلان سابقين بقوة القانون بتاريخ 23مايو1892 و17اكتوبر 1919 راجع في ذلك

J.VELU, La dissolution du parlement. thèse; Bruxelles.1966.p.121

(3) علاء عبد المتعال : حل البرلمان، مرجع سابق، ص 178.

الإعــلان بهــا بالحاجــة إلى إجــراء تعــديل دســتوري، وبذلك أصــبحت الحكومة هي الأساس لكل تعديل دستوري.

ثالثا: حالة وجـود أزمـة سياسـية يـصعب حلهـا ولـو بطريـق تشكيل حكومة جديدة .

حيث من الممكن أن تطرأ أزمة سياسية من الصعوبة حلها من خلال الحل التقديري لرئيس الدولة ، أو من خلال تشكيل حكومة جديدة؛مما يؤدي إلى توحد جميع الأحزاب للمطالبة بتعديل دستوري للخروج من هذه الأزمة فيكون هنا الحل بقوة القانون البديل الأمثل للحل التقديري، حيث لا يمكن استخدام مثل هذا الحل إلا برضاء البرلمان نفسه مما يجعله يتشابه مع نظام الحل الذاتي الذي يقرره المجلس نفسه،مما يتطلب وجود أغلبية متحكمة بالأمور أو متفقة على ضرورة اللجوء لإجراء الانتخابات المبكرة[1].

ومن أمثلة ذلك ما حدث في بلجيكا من حالات الحل التي تمت تحت ضغط الأزمات السياسية في فبراير سنة 1968- أكتوبر 1978- اكتوبر1981[2].

وهذا لا يتطلب مرسوما ملكيا،ولكن يكتفي بأن يصرح الملك بالحاجة لتعديل دستوري مما يؤدي مباشرة إلى حل المجلسين[3].

وجاء في الدستور الهولندي لسنة 1983 في المادة (3/137) ودستور الدنمارك الصادر سنة 1953 في المادة (88) ودستور

---

(1) علاء عبد المتعال : حل المجلس النيابي، مرجع سابق، ص176.
(2) PH.LAUVAUX .op. cit .p.295
(3) P.WIGNY : op, cit .p.39

لوكسمبورج الصادر في سنة 1868 في المادة (114) الحل بقوة القانون كأثر حتمي للتصريح بالشروع في إجراء تعديل دستوري[1].

رابعا : وجود خلاف بين المجلسين

في حالة وجود خلاف بين المجلسين في الدول التي تتبني هذا النظام تلجأ بعض الدساتير إلى حل المجلسين معا وإجراء انتخابات جديدة، والهدف من ذلك هو احتواء أي أزمات دستورية واللجوء للناخبين لتحكميهم في هذا الخلاف الناشئ بين المجلسين[2].

ومن الدساتير التي أخذت بذلك دستور يوغسلافيا الصادر سنة 1963 حيث جاء في المادة (181) منه أنه "إذا تعذر بسبب عدم الاتفاق بين المجلس الاتحادي ومجلس آخر مختص إقرار الخطة والميزانية الاتحادية حتى الميعاد المقرر لبدء العمل بهما يتم حل المجلسان" ، مما يعني أنه إذا نشأ خلاف بين المجلسين وعدم قدرتهما على التوافق فيما يتعلق بالدولة ومصالحها فهنا يقع الحل بقوة القانون وفقا لما نص عليه الدستور[3].

---

(1) لقد أتاح حلا 1918 – 1954 في لوكسمبورج اللذان حدثا بقوة القانون الفرصة لإجراء تعديل جوهري في الدستور. راجع في ذلك

J.VELU, op.cit.p.405.

(2) زين بدر فراج : القيود الواردة على حق رئيس الجمهورية في حل المجلس النيابي، دار النهضة العربية القاهرة 1987، ص20.

(3)خالد عباس مسلم : حق الحل في النظام النيابي، مرجع سابق، ص143.

خامسا : حالة رفض الشعب قرارا اتخذه المجلس النيابي .

حيث يقع الحل هنا بقوة القانون إذا جرى استفتاء لمعرفة رأي الشعب في قرار اتخذه المجلس النيابي وجاء رأي الشعب رافضا لقرار المجلس النيابي؛لان الشعب يعتبر هو مصدر السلطات، فإذا قرر طرح الثقة بالمجلس عن طريق رفض المشروعات التي يقرها فإنه يجب على المجلس في هذه الحالة أن يقاوم السلطة ينصاع لرغبات الشعب أو الإرادة الشعبية.

وإنما لا يمكن حصر الموضوعات التي من الممكن طرحها على الشعب بشأن حل البرلمان لإبداء رأيه فيها وقول كلمته والتي يترتب على رفضها من قبل الشعب حل البرلمان بقوة القانون، فقد يتعلق الأمر برفض الشعب قرارا للمجلس بعد الموافقة على مشروع قانون أو اقتراح بقانون، ومن هذه الدساتير الدستور المغربي الصادر عام 1962 في الفصل 68 منه حيث نص على أنه "إذا وافق الشعب بالاستفتاء على مشروع قانون رفضه البرلمان تعين حل المجلس".

يتضح من النص أنه إذا اقر الشعب ووافق على مشروع قانون رفضه البرلمان يعد تعبيرا واضحاً وصريحاً من الشعب على استنكاره لموقف البرلمان الذي لم يوفق في التعبير عن رغبات الشعب؛ومن ثم يجب أن يتم تجديد هذا المجلس تلقائيا لمجرد رغبة الشعب في ذلك والتي تجسدت في تلك الموافقة على مشروع القانون الذي رفضه البرلمان من قبل.

إلا أن الدستور المغربي لسنة 1972 جاء ليسقط هذا الحكم ويعيد تنظيم الحالات التي يلجأ فيها الملك للاستفتاء الشعبي.

وقد أخذ القانون المصري بهذا الحل بقوة القانون في المادة (127) منه حيث يجب حل مجلس الشعب إذا جاءت نتيجة الاستفتاء في موضوع النزاع بين البرلمان والحكومة لصالح الحكومة ضد المجلس، فهنا يعتبر المجلس منحلا بقوة القانون[1].

وكذلك أخذ الدستور السوداني المؤقت بنظام الحل بقوة القانون وربط وجوب إجراء الحل للبرلمان الذي شكل لتنفيذ مهمة معينة بمجرد إنجاز هذه المهمة، وورد نص فيه على أن مجلس الشعب ينحل تلقائيا بقوة القانون بمجرد إقرار الشعب للدستور[2].

وهذه الحالات ليست على سبيل الحصر؛ولذلك فإن الحل بقوة القانون يكون موضحاً إجراءاته وإجراء الانتخابات المترتبة عليه مسبقا فهو لا ينتظر قراراً من الجهة المختصة بإجرائه وإنما دوما يرتبط بأمر معين وجودا وعدما.

المطلب الثاني

نظام الحل الإلزامي

يحدث هذا الحل وفقا لهذا النظام رغما عن العضو المختص بالحل، فلا يملك أن يتمرد أو يعصي أمر المشرع الدستوري الذي ألزمه بإجراء حل البرلمان إذا تحققت أشياء قد أوردها الدستور ولا مناص من اللجوء للحل إذا تحققت، فالعضو المسئول عن إصدار قرار الحل لا يكون سوى أداة تنفيذية لما قضى به الدستور.

---

(1) سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة 1988، ص620.

(2) علاء عبد المتعال : حل البرلمان، مرجع سابق، ص180.

وهذا الحل له وظيفة وقائية عن طريق التأثير التهديدي له وتختلف درجة التأثير حسب ما إذا كان الحل الإلزامي مرتبطا باستعمال المسئولية الوزارية فيكون ذا تأثير سلبي بسبب احتمال إكراه الوزارة على الاستقالة، أما إذا كان مرتبطا بتعذر البرلمان في تعيين أعضاء التنفيذية فيكون ذا تأثير قوي وفعال[1].

لذلك يقع الحل الإلزامي في عدة حالات، وهي على النحو الآتي:

الحالة الأولى : حالة تقرير مسئولية رئيس الدولة

حيث يتم الحل بموجب نص الدستور دون الحاجة إلى صدور قرار من رئيس الدولة بالحل.

ومن بين الدساتير التي أخذت بتلك الحالة دستور الجزائر الصادر في عام 1963 حيث نصت المادة (48) منه على أنه "يثير المجلس الوطني قضية مسئولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة رقابة يتعين توقيعها من طرف ثلث النواب الذين يتكون منهم المجلس"[2].

كما نصت المادة (49) من الدستور على أنه "يوجب التصويت على الرقابة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني واستقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس"، حيث يتبين من المادتين أنه عند إقرار المجلس الوطني لمسئولية رئيس الجمهورية تتم استقالته ويقع الحل التلقائي للمجلس بقوة القانون.

---

(1) علاء عبد المتعال : المرجع سابق، ص181.

(2) زين بدر فراج : مرجع سابق، ص 25.

الحالة الثانية : تقرير مسئولية رئيس الوزراء.

حيث يقع الحل التلقائي عند تقرير مسئولية رئيس الوزراء، فجاءت بعض الدساتير بمنح الحق لرئيس الدولة لأن يقوم بعرض قرار المجلس المتخذ في هذا الصدد على الشعب الذي قد يرفض ذلك، ومن ثم يعتبر مجلس الشعب منحلاً من تلقاء نفسه وبقوة الدستور ودون حاجة لإصدار قرار من رئيس الدولة بالحل[1].

ومن الدساتير التي تضمنت النص على تلك الحالة دستور مصر الدائم لعام 1971؛ حيث نصت المادة (127) من الدستور على أنه "لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء بأغلبية أعضاء المجلس، ولا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد استجواب موجه للحكومة وبعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب، وفي حالة تقرير المسئولية يعد المجلس تقريرا يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمنا عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأي في هذا الشأن وأسبابه، و لرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام، فإذا عاد المجلس لقراره من جديد جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي، ويجب أن يجري الاستفتاء خلال ثلاثين يوما من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس، وتقف جلسات المجلس في هذه الحالة، فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلاً، وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة"[2].

---

(1) خالد عباس مسلم : حق الحل في النظام النيابي، مرجع سابق، ص151.

(2) سليمان الطماوي : السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص 606 . – زين بدر فراج : مرجع سابق، ص 31.

إلا انه تم تعديل هذه المادة طبقا للتعديل الذي جرى على بعض مواد الدستور بتاريخ 26- 3- 2007 وذلك على النحو الآتي "لمجلس الشعب أن يقرر ـ بناء علي طلب عشر أعضائه ـ مسئولية رئيس مجلس الوزراء، ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس. ولا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد استجواب موجه إلي الحكومة، وبعد ثلاثة أيام علي الأقل من تقديم الطلب.وفي حالة تقرير المسئولية يعد المجلس تقريرا يرفعه إلي رئيس الجمهورية متضمنا عناصر الموضوع وما أنتهي إليه من رأي في هذا الشأن وأسبابه ولرئيس الجمهورية أن يقبل استقالة الوزارة أو أن يرد التقرير إلي المجلس خلال عشرة أيام، فإذا عاد المجلس إلي إقراره بأغلبية ثلثي أعضائه قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة .وإذا رفض المجلس اقتراحا بمسئولية رئيس مجلس الوزراء، فلا يجوز طلب سحب الثقة في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه في ذات دور الانعقاد".

اى انه وفقا لهذا التعديل لم يعطى الرئيس خيار اللجوء لحل البرلمان في حالة عدم قبوله لاستقالة الوزارة، بل اوجب على الرئيس في هذه الحالة إذا اقر المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه تقرير المسئولية يجب على الرئيس قبول الاستقالة للحكومة.

الحالة الثالثة : حالة حدوث أزمتين وزاريتين متتاليتين مما يترتب على حدوثهما عدم الثقة بالوزارة الموجودة وعدم الثقة بالوزارة الجديدة، ويعني هذا المسلك أن عدم استقرار الوزارة تمت معالجته عن طريق تغيير تشكيل البرلمان حيث أنه من المفترض أن الوزارة تستند دائما إلى أغلبية برلمانية ،فإذا كانت الوزارة لا تستطيع أن توفر لنفسها الاستقرار الكافي بما يهدد الاستقرار السياسي للبلاد فإنه يكون من

الملائم إعادة تشكيل المجلس بطريقة قد تؤدي إلى إفراز أغلبية جديدة تستطيع تشكيل وزارة تحقق هذا الاستقرار[1].

ومن الدساتير التي أخذت بذلك الدستور الألماني لسنة 1949 في المادة (95) منه والتي جاء فيها "تنتهي مدة بقاء الحكومة ككل في عملها إذا أقر مجلس الشعب اقتراحا بعدم الثقة، وإذا تم التصويت على عدم الثقة بالحكومة الجديدة يعتبر المجلس منحلاً".

حيث إن هذا النص يعالج حالة تعنت البرلمان تجاه الحكومة وقد جاء هذا النص مطلقا من أية قيود؛ لأنه لم يحدد الحالات التي يتم فيها حل المجلس بقوة القانون في حالة سحب الثقة من الحكومة الجديدة؛ لأنه من الممكن أن تكون هذه الحكومة ذات مسلك يؤدي لسحب الثقة منها، وبالإضافة إلى ذلك فإن هذا الأمر سيؤدي إلى هيمنة الحكومة الجديدة وبسط سيطرتها على البرلمان فلن يستطيع أن يحرك ساكنا تجاهها[2].

الحالة الرابعة : حالة رفض الشعب عزل رئيس الجمهورية .

حيث يحل البرلمان في حالة رفض الشعب عزل رئيس الجمهورية، ولقد أخذ بهذا النظام دستور فايمار الألماني؛ حيث قرر حق المجلس (الرايخ) في أن يصدر قرارا بأغلبية ثلثي أعضائه بعزل رئيس الرايخ، ولكن هذا القرار يجب الموافقة عليه من قبل الشعب، فإذا رفضه الشعب فإن الرئيس يتم انتخابه لمدة سبع سنوات ويتم حل الرايخ[3].

---

(1) زين بدر فراج : حل البرلمان، مرجع سابق، ص26.

(2) خالد عباس مسلم : حل المجلس النيابي، مرجع سابق، ص 149.

(3) زين بدر فراج : مرجع سابق، ص31.

الحالة الخامسة : حالة تعذر انتخاب رئيس للدولة .

تنص بعض الدساتير في حالة تعذر انتخاب رئيس للدولة على أن يحل المجلس النيابي بقوة الدستور وتلقائيا.

ومن الدساتير التي تبنت هذا الحل دستور اليونان الصادر في 9 يونيو سنة 1975 والمعدل لسنة 1986 جاء في المادة (32) منه "ينتخب رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب،وإذا لم يحصل الرئيس على أغلبية الثلثين يتم اقتراع آخر بعد خمسة أيام،فإذا لم تتحقق هذه الأغلبية يتم انتخاب الرئيس بأغلبية ثلاثة أخماس أعضاء المجلس بعد خمسة أيام من الاقتراع السابق،فإذا لم يحصل الرئيس على هذه النسبة يحل مجلس النواب خلال عشرة الأيام التالية مع إعلان انتخابات جديدة لمجلس النواب،ويوقع قرار الحل من رئيس الجمهورية أو الرئيس بالنيابة"[1].

هذا النص يعالج حالة الانقسام التي تنتاب مجلس النواب والاختلاف الشديد بين الأعضاء في اختيار رئيس الدولة الجديد مما يؤدي إلى فراغ دستوري.

مع العلم بأن الاختصاص بإصدار قرار الحل وما يحتويه من دعوة لإجراء انتخابات جديدة وما يتعلق بذلك من مواعيد وإجراءات ممنوحة لرئيس الجمهورية الذي أنهي مدة رئاسته؛لأنه يبقى ممارسا لسلطاته حتى انتخاب رئيس جديد ،أما في حالة خلو منصب الرئيس نتيجة للاستقالة فيوكل ذلك إلى رئيس مجلس النواب الذي يتولى الرئاسة حتى

---

(1) زين بدر فراج : المرجع سابق، ص 32 .وكذلك
H.OBERDORFF, op.cit.,p.172-

انتخـاب رئـيس جديد، وبـذلك فهـو لا يتمتـع بـسلطة الحـل خـلال مـدة إنابته[1].

الحالة السادسة : حالة عدم القدرة أو تعذر تعيين رئيس الوزراء.

نصت بعض الدساتير على أنه في حالة تعذر أو عدم القدرة على تعـيين رئـيس الـوزراء يحـل المجلس النيـابي، ومن أمثلـة الدسـاتير الـتي سلكت هذا الاتجاه:

الدسـتور الـسويدي الـصادر عـام 1974؛ فوفقـا لمـا جـاء في المـادة الثانية من الفصل الثاني من هذا الدستور يقوم رئيس المجلس التشريعي بعد استشارة كل من نائبه ونواب الأحزاب التي يتكون منها المجلس بترشيح رئيس الوزراء.

يجـب علـى المجلس أن يوافـق علـى تعـيين هـذا المرشـح، ويكفي لتحقيـق هـذه الموافقـة ألا يعترض أكثر من نصف أعضائه على تعيين المرشـح، أي أنـه لـيس مـن الـضروري وجـود أغلبيـة للموافقـة علـى رئـيس الوزراء المرشح، وفي حالة رفض المجلس اقتراح رئيسه يعـاد الترشيح مـرة أخرى، وذلك دون أن يحرم رئيسه من تجديد اقتراحه السابق.

وللخروج من هذا المأزق فإن المادة الثالثة من نفس الفصل قضت بأنـه لـو تكـرر رفض المجلس اقتراح رئيسه للمـرة الرابعـة فإنـه يتوقـف إجراء تعيين رئـيس الـوزراء إلى أن تتم الانتخابـات الجديـدة للمجلس، فإن لم تحـدث الانتخابـات العاديـة خـلال 3 شـهور يـتم إجـراء انتخابـات غـير عادية خلال نفس المدة.

(1) J.CATSIAPIS Grèce : les élections législatives du 20 novembre l 1977. Article pou voirs (4).1978. p.1586

يتبين من هذا النص وجود تهديد لأي مجلس يعاند أو يكابر ويعد تحذيراً للأحزاب المكونة للمجلس بأن توحد كلمتها بشان مرشح بعينه؛حتى لا يكون مصيرهم خارج أسوار البرلمان.

بالإضافة إلى ذلك لا يكون هناك قرار ومرسوم بالحل إنما دعوة لإجراء انتخابات جديدة تجري تحت إشراف الحكومة المستقيلة أو المقالة(1).

فهذا النظام جمع بين الحل بقوة القانون نتيجة عدم وجود قرار بالحل والحل الإلزامي بما يقوم به من تهديد للبرلمان.

أما الدستور الاسباني لسنة 1978 فقد نصت المادة (99) منه على أنه إذا لم يكن خلال مدة شهرين من تاريخ انتخاب المجلس النيابي حصول أي مرشح على ثقة الكونجرس يأمر الملك بحل المجلس ويأمر بانتخابات جديدة، وذلك مع أخذ توقيع مجاور على ذلك من قبل رئيس الكونجرس(2).

و هذا الحل يتطلب تدخل الملك عن طريق مرسوم الحل الذي يجب أن يصدره، إلا أن التوقيع المجاور الذي اشترطه الدستور لصحة المرسوم من قبل رئيس الكونجرس يثير التساؤل حول مدى تلاؤم ذلك مع الصفة الإلزامية للحل في هذه الحالة ؟؟

و يمكن القول إن الدستور استلزم التوقيع المجاور لضمان حيدة وعدم تعسف الملك في استخدامه لسلطاته في اقتراح المرشح لرئاسة

(1) علاء عبد المتعال : حل البرلمان، مرجع سابق، ص 185.
(2) H.OBERDORFF,op.cit.p.108

الحكومة ومن ثم عدم إصراره على ترشيح من ليسوا بأهل ثقة معتقداً أن الكونجرس سيقبل بذلك وإلا اتجه للحل.

فالحل الإلزامي يقوم بوظيفة وقائية أولية تتمثل بإيجاد أغلبية برلمانية خلال فترة معقولة، ويلعب دورا بديلا للحل الذاتي إذا كانت الأغلبية مؤيدة لإجراء الانتخابات في الكونجرس فتعمدت عدم حصول أي مرشح خلال الشهرين على ثقة المجلس فيتحقق لها ذلك، ولها أن تمارس ذلك في أي وقت من المدة التشريعية وخاصة قرب نهايته[1].

ومن الدساتير العربية نجد دستور الجزائر لعام 1996 والمعدل لدستور 1989 جاء في المادة (81) منه "يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروض عليه، ويعين رئيس الجمهورية من جديد رئيس الحكومة حسب الكيفيات نفسها".

المادة (82) إذا لم تحصل من جديد على موافقة المجلس الشعبي الوطني يحل وجوبا البرلمان وتستمر الحكومة القائمة في تسيير الشئون العادية لحين انتخاب المجلس الشعبي، وذلك في أجل أقصاه 3 أشهر[2].

كذلك أقرت بعض دساتير ولايات ألمانيا الاتحادية نظام الحل الإلزامي، فالمادة (47) من دستور (بادي وتيمبرج) جاء فيها انه في حالة عدم تولي حكومة جديدة خلال الأشهر الثلاثة التالية للجلسة الأولى للمدة التشريعية أو لاستقالة رئيس الوزراء الأخير من وظيفته يحل البرلمان

---

(1) علاء عبد المتعال : حل البرلمان، مرجع سابق، ص 186.

(2) عبد الفتاح مراد : الدساتير العربية والمستويات الدولية الإسكندرية 2000، ص284.

بصورة تلقائية، إلا أن هذا الحل قد يحدث خلال المدة التشريعية وذلك في حالة وفاة أو استقالة رئيس الوزراء ويتعذر تولي خليفة له حيث تحدد بعض دساتير الولايات مدة أربعة أسابيع من وقت خلو مقعد رئيس الوزارة إن لم يتم فيها تولية حكومة جديدة فإن البرلمان يحل إلزاميا بواسطة رئيسه(1).

وبذلك لابد من حل المجلس لاستحالة سير المؤسسات الدستورية دون وجود رئيس وزراء، وعدم تمكن المجلس من الوصول لانتخاب رئيس وزراء يدل بوضوح على عدم وجود أغلبية مؤثرة داخل المجلس؛مما يتطلب إجراء انتخابات جديدة للحصول على تلك الأغلبية(2).

وقد يتم حل المجلس دون الحاجة لصدور قرار من رئيس الدولة أو الوزارة طالما وجد نص صريح في الدستور.

---

(1) PH.LAUVAUX. La dissolution des assemblées parlementaires op.eit.pp.287-288.

(2) زين بدر فراج : المرجع السابق، ص 33.

المبحث الرابع
الحل الشعبي الاستفتائي

يقصد بالحل الشعبي أو الاستفتائي ممارسة الشعب لحل البرلمان بأكمله، ويكون ذلك بناء على طلب عدد معين ممن الناخبين تحدده الدساتير،ومن هنا يتم عرض الأمر على الشعب للاستفتاء حول حل البرلمان، فإذا وافق الشعب في الاستفتاء يتم حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة لتشكيل المجلس النيابي الجديد،أما إذا رفض الشعب مسألة الحل اعتبر ذلك بمثابة إعادة ثقة للبرلمان[1].

ويترتب على هذا الحل إقالة جميع أعضاء البرلمان؛لأن الحل بطبيعته موجه لكل البرلمان وليس لعدد معين من الأعضاء.

ويؤدي الحل الشعبي إلى الاستفتاء الشعبي،ونظرا لخطورته فقد اشترطت الدساتير عادة موافقة أغلبية الناخبين جميعهم ولا يكتفي بأغلبية المصوتين[2].

والحل الاستفتائي أو الشعبي يأخذ إحدى صورتين فإما أن يكون بصورة مباشرة حيث يكون الاستفتاء منصباً على موضوع الحل ذاته،وإما أن يكون بصورة غير مباشرة بأن يكون موضوع الاستفتاء ليس هو حل البرلمان إنما أمر آخر يكون الاستفتاء عليه بمثابة الحكم على البرلمان إما ببقائه أو عزله،ويكون ذلك غالبا في حالة النزاع أو

---

(1) إبراهيم شيحا: النظم السياسية والقانون الدستوري، تحليل النظام الدستوري المصري منشأة المعارف الإسكندرية 2000، ص228.

(2) محمد كامل ليلة : النظم السياسية، دار الفكر العربي 1971، ص 514

الخلاف بين السلطات حيث الحل يلعب هنا دورا مميزا ورئيسيا في فض الخلاف(1).

الصورة الأولى : الاستفتاء المنصب على ذات الحل

تلجأ مجموعة من الدساتير لتحديد عدد معين من الناخبين يحق لهم في حالة اكتمال العدد المطلوب والمحدد دستوريا من التقدم بطلب حل البرلمان فنتيجة عرض الأمر على الناخبين (الشعب) لاستفتائه في هذا الأمر، فإذا جاءت النتيجة بأغلبية الناخبين جميعهم بالموافقة على هذا الاقتراح ينحل المجلس النيابي، ويترتب على ذلك إجراء انتخابات جديدة، وقد أخذت مجموعة من الدساتير بهذا الحل ومنها المقاطعات السويسرية مثل (برني BERNE) في دستور 4 يوليو 1893 في المادة (22) منه والتي تنص على أنه "يجب تجديد البرلمان تجديدا كليا غير عادي إذا طلبه الشعب واقترع عليه حيث يجب على البرلمان أن يأمر بهذا الاقتراع إذا طلبه اثنا عشر ألفا من الناخبين".

حيث يتبين من ذلك أنه في حالة مطالبة 12 ألف ناخب بحل البرلمان يجب أن يتم عرض الاقتراح على الشعب الذي يقول كلمته، والذي إذا جاء موافقا يجب في هذه الحالة تجديد البرلمان تجديدا كلياً أي حل البرلمان القائم وإجراء انتخابات جديدة لانتخاب برلمان جديد متكاملا وليس أشخاصا.

وكذلك يوجد هذا النظام في بعض دساتير الولايات الألمانية كدستور (Bade-warte) الصادر في سنة 1953 والذي جاء فيه في المادة (1/43) أن البرلمان يحل بواسطة الحكومة بناء على طلب مائتي

---

(1) علاء عبد المتعال : مرجع سابق، ص 105.

ألـف ناخب،ويحـدث الاسـتفتاء في مـدة سـتة أسـابيع،فإن جـاءت نتيجـة الاسـتفتاء لـصالح الاقتراح بالحل بأغلبيـة الأصوات يتم حل البرلمان،ولا يكون للسلطة التنفيذية في هذه الحالة إلا أن تمتثل لرغبة الشعب(1).

وكـذلك أخـذ دسـتور ولايـة بـرلين BERLIN الـصادر عـام 1950 بهذا النظام من خلال ما جاء في المادة (1/39) منـه "إن مجلس النواب يمكن حله عن طريق الاستفتاء على اقتراح بذلك مقدم من خمس هيئـة النـاخبين علـى الأقل،ويجـب أن يشارك في عمليـة الاسـتفتاء نـصف عدد المواطنين الذين لهم حق التصويت على الأقل".

وكـذلك مـا نـص عليـه دسـتور ولاية بافـاري BAVIERE سـنة 1946 على نظام الحل الاستفتائي بصورة مباشـرة في المادة (3/18) منـه يمكن أن ينحى البرلمان من وظيفته،وذلك بناء على اقتراح مليون ناخب".

وكـذلك مـا جـاء في الدسـتور المـصري لـسنة 1971 في المـادة (136) منه والتي نصت على عدم استطاعة رئيس الجمهوريـة حـل مجلس الشعب إلا عند الـضرورة وبعـد إجـراء اسـتفتاء،وهـذا لا يعـني أن الدسـتور تبني فـكرة الحل الاستفتائي بصورتها المباشرة؛لأنها لم تـأت مـن أفكـار الشعب، إنما تنبع من فـكر رئيس الجمهورية؛لأنه هو الـذي يرتئيهـا ويقـوم بهـا وفقـا لتقـديره حالـة الـضرورة الـتي لا يكـون فيهـا حـل المجلـس إلا بـسببها؛لأن الحـل الـشعبي أو الاسـتفتائي يجـب أن ينـصب علـى موضـوع الحل ذاته بناء على اقتراح عدد معين من الناخبين، وذلك يختلف عما ورد في نص المادة؛لأنه تـرك التقـدير هنـا للـرئيس ولكنـه اشـترط عليـه إجـراء

(1)P.H.LAUVAUX, LA DROIT de dissolution dans les régimes démocratiques du typeocci dented thèse .paris1980.p.279.

استفتاء شعبي؛لأن الاستفتاء يعد ضمانة أوجدها دستور 1971 حتى لا يسيء رئيس الجمهورية استعمال حقه في الحل الذي خوله الدستور إياه.

إلا أن الاستفتاء يمثل في هذه الحالة سلاحا في يد رئيس الجمهورية يستطيع من خلاله أن يساند الحكومة وهو أساسا رئيسها الفعلي الذي يدافع عن سياستها،وهذا أمر فيه تعطيل كبير للدور الرقابي الذي يقوم به البرلمان،بالإضافة إلى طول الإجراءات وتعقيدها وما يصاحب عملية الاستفتاء من تزوير لإرادة الناخبين في ظل غياب سلطة محايدة تشرف عليها[1].

إلا أن تعديل المادة المذكورة بتاريخ 26- 3- 2007،الذي أدى إلى حذف اللجوء إلى الاستفتاء،وفقط ربط حالة الحل بوجود الضرورة،فهو بذلك يكون قد صادر إرادة الشعب ورأيه في الحل،فمهما يصيب عملية الاستفتاء من تعقيد أو تلاعب إلا أنها تبقى ضمانة لعدم إساءة استعمال السلطة،وحبذا لو مورس الاستفتاء بوعي كامل.

الصورة الثانية: الحل الاستفتائي (الشعبي) لحل النزاع بين السلطات

تتمثل هذه الصورة في أن الحل الشعبي يعتبر وسيلة لحل النزاع بين السلطات، فالاستفتاء هنا لا يكون منصباً على موضوع الحل بشكل مباشر،وإنما يأتي الاستفتاء على موضوع معين أو أمر معين أو نزاع ما يتم عرضه على الناخبين ليقولوا كلمتهم في هذا الأمر،وبذلك يتحول إلى حل استفتائي ولكن بشكل غير مباشر.

---

(1) جابر جاد نصار : النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص271.

وغالبا ما يتم اللجوء لهذا النوع من الحل في حالة وقوع خلاف أو لحل خلاف أو نزاع قائم بين السلطات وخاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية؛حيث إنه من الممكن أن يقوم البرلمان برفض مشروع بقانون تتقدم به الحكومة للبرلمان لعرضه عليه،فتضطر الحكومة إلى عرض هذا المشروع على الشعب ليحكم فيه بين السلطة التشريعية والتنفيذية،فإن جاء الحكم لصالح السلطة التنفيذية يؤدي ذلك حتما إلى حل البرلمان،أما إذا أتى لصالح السلطة التشريعية وجب على الحكومة الاستقالة.

وقد أخذت بعض الدساتير بهذا الحل ومنها دستور ESTONIE الصادر في 15 يونيو سنة 1920 والذي جاء فيه في المادة (32)منه أن مجلس الدولة (البرلمان) يحل بقوة القانون إن رفض الشعب قانونا صوت عليه المجلس بالموافقة،أو كان ذلك بالعكس إن قبل الشعب قانونا صوت عليه المجلس بالرفض.

ففي مايو سنة 1920 اعتمدت الجمعية التأسيسية قانونا باستبعاد التعليم الديني من برامج المدارس الحكومية،وحاول الحزب المسيحي إلغاء هذا القانون عن طريق البرلمان ولكن دون جدوى،فاستعان بالشعب عن طريق عرض الأمر عليه بالاستفتاء،فجاءت نتيجة الاستفتاء في فبراير 1923 بتأييد إلغاء هذا القانون فتم الحل بقوة القانون وأجريت الانتخابات في يونيه من نفس العام[1].

---

(1) A.TIBAL. Problèmes politiques contemporains Del Europe orientale ,cours al institut des Hautes études internationales de la londation Carnegie paris.1928.p.10

ومن الدساتير العربية التي أخذت بهذا النظام الدستور المغربي السابق للدستور الحالي الصادر سنة 1972 في المادة (68) منه والتي نصت على أنه "إذا وافق الاستفتاء على مشروع قانون رفضه البرلمان تعين حل المجلس"؛حيث أن هذه المادة تبين بان المجلس لم يعد قادرا على التعبير عن رغبات وطموحات الشعب،لذا لابد من تجديد هذا المجلس ومن ثم جاء الدستور الحالي واسقط هذا الحكم،ونظم الحالات التي يلجأ فيها الملك إلى طرح مشروعات القوانين على الاستفتاء الشعبي.

وقد يحدث الخلاف بين البرلمان ورئيس الدولة وهو الأمر الذي يتطلب عرض الأمر على الشعب،فإذا جاء رأي هذا الأخير مؤيدا لوجهة نظر السلطة التشريعية كان على رئيس الدولة أن يستقيل؛لأن سياسته أصبحت لا تعبر عن الرأي العام،وبالعكس فإن جاءت النتيجة مؤيدة للرئيس يجب في هذه الحالة حل البرلمان[1].

وثمة دساتير أعطت البرلمان حق إقالة رئيس الدولة على أن يتم عرض هذا الأمر على الشعب،فان لم يوافق الشعب على ذلك يتم حل البرلمان،وقد طبق ذلك دستور WEMAR الألماني الذي ينص على أن رئيس الدولة ينتخب لمدة سبع سنوات بالاقتراع العام،ويمكن إقصاؤه من منصبه بناء على اقتراح من قبل البرلمان يصدر بأغلبية ثلثي أعضائه ويتم عرضه على الشعب،فإن قابله هذا الأخير بالرفض أعيد انتخاب رئيس الدولة لمدة سبع سنوات أخرى وتم حل البرلمان وذلك في المادة (2/43) من الدستور.

---

(1) علاء عبد المتعال : حل البرلمان – مرجع سابق، ص 111.

وسلك الدستور النمساوي الصادر سنة 1929 المسلك السابق نفسه؛حيث نصت المادة (6/60) على أن إقالة رئيس الدولة تتم بناء على اقتراح يعرض على الشعب من قبل الجمعية الاتحادية مجتمعة، وذلك بناء على طلب ثلثي أعضاء المجلس الحاضرين على الأقل، على الا يقل عدد الحاضرين عن نصف عدد الأعضاء المكونين للمجلس(1).

وكذلك جاءت المادة (11/3- 4) من دستور ايسلندا الصادر عام 1944 فنصت على أن رئيس الدولة يتوقف عن ممارسة وظائفه المخولة إليه بحكم منصبه قبل انتهاء مدة رئاسته إذا وافق الشعب على قرار اتخذه البرلمان بذلك بثلاثة أرباع أعضائه، فإذا تم رفض هذا القرار من قبل الشعب تم حل البرلمان في الحال وأجريت انتخابات جديدة(2).

وبذلك نكون قد أوضحنا أنواع وصور حل المجلس النيابي سواء كان رئاسياً أو وزارياً أو تلقائياً أو شعبياً وبما في ذلك الأمثلة التطبيقية لهذه الأنواع من وسائل متنوعة؛لأن حق الحل يعد من أهم أدوات تحقيق التوازن بين السلطات في النظام البرلماني بحيث لا تطغى سلطة على أخرى، إذ أصبح صفة ملازمة لهذا النظام ويستند إلى أساس قانوني متمثل في النصوص الدستورية، فالحل وإن اختلفت صوره فهو بالأساس يبحث عن حل الخلافات التي قد تقوم بين السلطات الدستورية في الدولة وغيرها من الأهداف الأخرى التي سنراها في الفصل القادم.

لذا لابد من إحاطة حق الحل بمجموعة من الضمانات التي أوجدتها النصوص الدستورية وعدم التحايل عليها على نحو يضمن عدم إساءة استعماله.

---

(1) PH.LAUVAUX. La dis solution des assemblées parlementaires op.cit. p.483

(2) علاء عبد المتعال : حل البرلمان، مرجع سابق، ص 112.

الفصل الثاني

مبـــررات حـــق الحـــل

لم يعد حق حل البرلمان الذي تتمتع به السلطة التنفيذية حقا مطلقا لها تستخدمه وقتما تشاء وكيفما تشاء، بل اتجهت الدساتير إلى إيجاد مجموعة من الأسباب أو الضوابط التي تؤدي إلى حل البرلمان، وهذه الدساتير منها ما أورد في النصوص الخاصة به الأسباب التي تؤدي إلى حل البرلمان وجعلها ضوابط أساسية لا يجوز للسلطة التنفيذية الخروج عليها، ولا تملك حق حل البرلمان إلا بتوافر مثل هذه الأسباب الواردة في الدستور، ومنها ما تتكفل به الظروف العملية المختلفة لاستخدام الحل وحق السلطة التنفيذية بتقدير هذه الأسباب؛ومن هنا تقوم الحكومة في حالة توافر هذه الأسباب بحل البرلمان والدعوة لإجراء انتخابات جديدة.

إلا أنه بالرغم من تضمين الدساتير لأسباب أو مبررات الحل فإنه يجب البحث عن مدى الالتزام بتسبيب القرار الصادر بالحل إن كان مطلوباً كشرط من شروط قرار الحل، وما الذي يترتب على عدم تسبيب قرار الحل؛لذلك سنتناول هذا الفصل في خمسة مباحث على النحو الآتي:

المبحث الأول : حل النزاع بين السلطات الدستورية (التشريعية والتنفيذية).

المبحث الثاني : تحقيق الاستقرار للنظام السياسي.

المبحث الثالث : استطلاع رأي الشعب في المسائل المهمة.

المبحث الرابع : أسباب أخرى تؤدي إلى حل البرلمان.

المبحث الخامس: مدى الالتزام بتسبيب القرار الصادر بالحل.

المبحث الأول

حل النزاع بين السلطات الدستورية

(التشريعية والتنفيذية)

يعد النظام البرلماني نظاما نموذجيا في حالة قيامه على التعاون بين السلطات في الدولة وخاصة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية؛حيث إن هذا التعاون يشمل كل المجالات بما يحقق المصلحة العامة للبلاد.

ونتيجة لهذا التعاون والترابط فيما بين السلطتين والذي تتمثل صوره في أن أعضاء الحكومة غالبا ما يكونون أعضاء في البرلمان، والحكومة هي التي تتولى مسئولية تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان، والبرلمان بدوره يمارس وظيفة رقابية على أعمال الحكومة، لذلك فإن هذه التداخلات لا يمكن لها بأي حال من الأحوال أن تبقى مستمرة بتوافق كامل دون نشوب نزاع معين بين هذه السلطات.

لذا لابد من الأخذ بعين الاعتبار نشوب أو حدوث نزاع بين البرلمان والحكومة في بعض المسائل أو بين البرلمان ورئيس الدولة.

ومن هنا فإن الحل يعد أهم الوسائل الرئيسية التي توضع للحد من الخلاف الناشب بين هذه السلطات في الدولة وحماية المصلحة العامة في الدولة.

وبناء على ذلك سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين أساسيين؛نعرض في أولهما صور النزاع بين رئيس الدولة والبرلمان، أما المطلب الثاني فنناقش فيه النزاع بين الحكومة والبرلمان.

المطلب الأول
النزاع بين رئيس الدولة والبرلمان

يعد النزاع بين رئيس الدولة والبرلمان من أحد الأسباب التي تؤدي إلى حل البرلمان، ولكن لا يمكن تصور وجود مثل هذا النزاع؛حيث إن الإطار الشائع في هذا المضمار هو وجود النزاع ما بين الحكومة والبرلمان،وبما أن رئيس الدولة في النظام البرلماني يعد بمثابة الحكم بين السلطات فيكون من الصعب تصور ذلك.

ولكن ماذا لو كانت هناك أغلبية برلمانية تدعم الحكومة و اختلفت المصالح ما بين الحكومة والبرلمان من ناحية والشعب من ناحية أخرى،وأصبح البرلمان غير معبر عن رأي الأمة ،أو أساءت الحكومة تصرفاتها تجاه الشعب ولم تراع مصالحه دون أي معارضة من البرلمان نظرا للحزبية والتوافق فيما بينهما فما موقف رئيس الدولة في هذه الحالة خاصة إذا كان منتخباً من الشعب ؟

إن هذا النزاع بين رئيس الدولة والبرلمان يكون غالبا نتيجة وجود خلاف بين رئيس الدولة والحكومة الحائزة على الأغلبية البرلمانية فيضطر رئيس الدولة إلى إقالة الحكومة أو عرقلة سير أعمالها وصولا إلى تقديم استقالتها ويقوم بتشكيل حكومة جديدة[1].

ولكنها لا تكون حائزة لثقة الأغلبية البرلمانية مما سيحدث فراغا قائما مابين رئيس الوزارة الجديدة من ناحية والبرلمان من ناحية أخرى،ففي هذه الحالة على رئيس الدولة إما الخضوع لرأي الأغلبية

---

(1) محمد عبد الحميد أبو زيد : توازن السلطات ورقابتها ، مرجع سابق، ص204-205.

البرلمانية مما يضطره إلى الاستقالة، وإما اللجوء لحل ذلك البرلمان لعرض النزاع على الشعب من خلال إجراء الانتخابات البرلمانية لتحكيم الشعب في النزاع الناشئ بينهم.

ويتوقف هذا الأمر على أن رئيس الدولة إذا كان منتخباً من البرلمان يجب عليه الاستقالة، أما إذا كان منتخباً بواسطة الشعب فهنا يقوم بحل البرلمان[1].

ومن الأمثلة التطبيقية لحالات الحل نتيجة النزاع القائم بين رئيس الدولة والبرلمان نذكر منها[2].

الحل الذي حصل في فرنسا عام 1962 :

في عام 1962 قام الرئيس الفرنسي (ديغول) بحل البرلمان إثر نشوب نزاع ما بين الرئيس والجمعية الوطنية نتيجة قضية الجزائر التي وجد (ديغول) أن أعضاء حزبه انقسموا ما بين معارض ومؤيد للفكرة القائلة بأن الجزائر فرنسية مما أدى إلى انسحاب مجموعة من أعضاء حزبه[3].

---

(1) ثروت بدوي : النظم السياسية – الكتاب الأول تطور الفكر السياسي والنظرية العامة للنظم السياسية دار النهضة العربية 1961، ص 443. – محمد كامل ليلة: النظم السياسية الدولة والحكومة، مرجع سابق، ص635 (حيث أشار إلى أن رؤساء الجمهوريات في فرنسا الذين كانوا ينزعون إلى الدفاع عن أراء سياسة خاصة لم تشاطرهم إياها الوزارة المؤيدة بأغلبية برلمانية قد فشلوا جميعا واضطروا إلى الاستقالة كالرئيس مكماهون الذي استقال عام 1879 والرئيس ميلارند الذي استقال عام 1924).

(2) علاء عبد المتعال : حل البرلمان، مرجع سابق، ص218-228.

(3) إسماعيل الغزالي : القانون الدستوري والنظم السياسية بيروت 1987، ص243.

ورغم قرار ديغول بعرض المشكلة الجزائرية على الاستفتاء ليقرر الشعب الجزائري مصيره بنفسه وبموافقة الناخبين، فقد امتلك ديغول دعماً شعبياً أدى إلى قراره بإجراء تعديل دستوري يجعل انتخاب رئيس الجمهورية بمعرفة الشعب لا عن طريق البرلمان(1).

فما كان من الجمعية الوطنية إلا أن قامت بإجبار الحكومة على الاستقالة في أكتوبر عام 1962 مما أدى بديغول إلى حل الجمعية الوطنية في اكتوبر1962ودعوة جموع الشعب إلى إجراء انتخابات تشريعية.

وجاءت نتيجة الانتخابات بأغلبية مؤيدة لرئيس الجمهورية وهكذا أدى الحل وظيفته في حل النزاع بين السلطات الدستورية في الدولة؛لأنه لم يكن هناك أي مخرج آخر لحل هذه الأزمة سوى اللجوء للشعب ليقول كلمته إما بتأييد الرئيس، وإما بتأييد البرلمان ليتم التوافق ما بين الأغلبية البرلمانية والرئاسية ويعود الانسجام لتحقيق المصلحة العامة.

و في هذه الحالة لم يكن رئيس الجمهورية يمثل دور الحكم بين السلطات؛لان النزاع أصلا كان بين رئيس الجمهورية والبرلمان ولم يكن بين البرلمان والحكومة.

وعلى هذا النحو كان الرئيس هو الحكم والخصم في آن واحد؛لأنه أراد السيطرة على جميع السلطات في الدولة وخاصة أنه أصبح

---

(1) صلاح الدين فوزي : التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور الفرنسي اين ؟ دار النهضة العربية 1991، ص34-36، - علي عبد العال : مرجع سابق، ص 164.

يستمد سلطاته من الشعب ومن ممارسة الحكومة لأعمالها والتي كانت بمثابة أداة تنفذ سياسة رئيس الدولة.

الحل الذي حصل عام 1981:

وصل الرئيس الفرنسي (ميتران) إلى السلطة في عام 1981 و كان يمثل الحزب الاشتراكي في فرنسا بعد جولة ثانية من الانتخابات الفرنسية التي جرت في هذا العام،ولكي يطمئن الرئيس الجديد لولاء البرلمان له كان لابد من وجود أغلبية برلمانية داخل الجمعية الوطنية،لتتوافق الأغلبية الرئاسية مع الأغلبية البرلمانية.

وذلك كما فعل الرئيس الفرنسي (ديغول) عام 1962؛لأن الرئيس دائما بحاجة إلى أغلبية مؤيدة له؛لأنه لا يمكن أن يستمر نظام الحكم بدون وجود أغلبية برلمانية؛لأنها تملك حجب الثقة عن الحكومة مما يؤدي إلى تعطيل الأوضاع والمصالح العامة،ففي تلك الفترة وجد (ميتران) أن الجمعية الوطنية بها أغلبية تابعة لليمين والشيراكية.

فما كان من (ميتران) إلا أن أعلن عن حل الجمعية الوطنية والدعوة لانتخابات مبكرة جرت في يونيو 1981 ،وأسفرت عن فوز باهر للحزب الاشتراكي على نحو ضمن للرئيس أغلبية مطلقة داخل البرلمان تتوافق مع الأكثرية الرئاسية[1].

الحل الذي وقع عام 1993 في روسيا :

على إثر تفكك الاتحاد السوفيتي اتجه الرئيس الروسي (بوريس يلتسين) إلى القيام بإصلاحات دستورية متعلقة بالأوضاع الاقتصادية

---

(1) عبد الغني بسيوني : سلطة ومسئولية رئيس الدولة، مرجع سابق، ص265.

والسياسية معتمدا في ذلك على القوة التي حصل عليها من الشعب والتي تجسدت في انتخابه رئيسا للدولة عام 1991 وتأييد الشعب له في استفتاء ابريل 1993 بشأن تلك الإصلاحات التي اقترحها.

إلا أن البرلمان الروسي لم يوافق رئيس الدولة على هذه الإصلاحات واعترض عليها معتمدا على الدستور، وعمل الرئيس الروسي متعمدا على تأخير إصدار الدستور الجديد الذي يحمل بين جوانبه تلك الإصلاحات، فلم يجد الرئيس الروسي طريقة لحل هذا النزاع سوى اللجوء لحل البرلمان والدعوة لإجراء انتخابات تشريعية جديدة؛ حيث إن الحل يهدف في هذه الحالة لإيجاد أغلبية برلمانية تؤمن بالإصلاحات التي دعا إليها الرئيس وإبعاد خصومه السياسيين عن البرلمان، وجاءت نتيجة الانتخابات بأغلبية برلمانية مؤيدة للرئيس (يلتسين) وبذلك تتوافق الأغلبية الرئاسية مع الأغلبية البرلمانية.

يتبين مما تقدم أنه في حالة وجود نزاع بين رئيس الدولة والبرلمان فإن أسلم الطرق وأقصرها هي حل البرلمان والدعوة لانتخابات مبكرة، فإما أن تأتي هذه الانتخابات بأغلبية مؤيدة للرئيس وبذلك يكون الشعب قال كلمته ووقف بجانب الرئيس، وإما أن تكون النتيجة مؤيدة للبرلمان مما يضع رئيس الدولة في موقف حرج يدعوه إلى الاستقالة أو الاستمرار بالحكم ولكن وفق شروط الأغلبية البرلمانية.

المطلب الثاني
الخلاف بين الحكومة والبرلمان

يعد الخلاف بين الحكومة والبرلمان من أهم الأسباب وأكثرها تطبيقا للنزاع القائم بين السلطات الدستورية والتي تؤدي إلى حل البرلمان نتيجة خلاف قائم حول مسألة معينة، ولتمسك كل طرف بمواقفه

لا يكون هناك مخرج سوى حل البرلمان والدعوة لإجراء انتخابات لمعرفة رأي الشعب حول هذه المسألة.

وبناء على ما سبق نجد أن بعض الدساتير قد نصت صراحة على حالة الخلاف القائمة ما بين الحكومة والبرلمان كأحد الأسباب المؤدية لحل البرلمان حيث يعتبر حل البرلمان بسبب النزاع بين الحكومة والبرلمان من أكثر أنواع الحل شيوعا[1].

ومن الدساتير التي نصت صراحة على ذكر هذا السبب في دستورها الدستور الفرنسي الصادر عام 1946 والذي نص في المادة (51) منه على أنه "إذا حدثت خلال ثمانية عشر شهرا أزمتان وزاريتان وفقا للشروط المنصوص عليها في المادتين (49- 50) فإن حل الجمعية الوطنية يمكن أن يتقرر من مجلس الوزراء بعد أخذ رأي رئيس الجمعية الوطنية"[2].

---

(1) محمد عبد الحميد أبو زيد: حل المجلس النيابي، مرجع سابق، ص168.

(2) نصت المادة (49) من دستور 1946 الفرنسي على أن "مسألة الثقة لا يمكن أن تطرح إلا بعد مداولات في مجلس الوزراء ولا يمكن أن تتم إلا بواسطة رئيس المجلس والتصويت على الثقة لا يمكن أن يتم إلا ==بعد يوم كامل من إيداعها لدى الجمعية ، ولا يمكن رفض الثقة بالوزارة إلا بالأغلبية المطلقة لنواب الجمعية وهذا الرفض يؤدي إلى الاستقالة الجماعية ".

- المادة (50) نصت على انه "التصويت من قبل الجمعية الوطنية على الاقتراح بتوجيه اللوم إلى الحكومة يؤدي إلى الاستقالة الجماعية لها كما أضافت هذه المادة أن التصويت لا يمكن أن يتم إلا بعد مرور يوم كامل من إيداع الاقتراح حيث يتم الاقتراع عليه والاقتراح بلوم الحكومة لا يمكن تبنيه إلا بالأغلبية المطلقة للبرلمان".

وكذلك ما جاء في الدستور المصري لعام 1971 في المادة (127) منه قبل تعديلها حيث نصت على أن "لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء ويصدر قراراً بأغلبية أعضاء المجلس، ولا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد استجواب موجه إلى الحكومة وبعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب، وفي حالة تقرير المسئولية يعد المجلس تقريرا يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمنا عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأي في هذا الشأن وأسبابه، ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام، فإذا عاد المجلس إلى قراره من جديد جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي، ويجب أن يجري الاستفتاء خلال ثلاثين يوما من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس، وتقف جلسات المجلس في هذه الحالة، فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلا وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة"[1].

فهذه الدساتير نصت صراحة على حق الحل في حالة وجود نزاع بين الحكومة والبرلمان وذلك بعد اتخاذ وإتباع مجموعة معينة من الإجراءات.

و من تطبيقات هذا الحل ما حدث في مصر في العهد الملكي في ظل دستور عام 1923 حيث جاءت وزارة احمد زيوار إثر استقالة وزارة سعد زغلول[2].

---

(1) لشرح هذه المادة راجع – سليمان الطماوي : السلطات الثلاث مرجع سابق، ص606.

(2) علي الدين هلال: السياسة والحكم ، مرجع سابق، ص120 – إبراهيم احمد شلبي: تطور النظم السياسية والدستورية، مرجع سابق، ص426.

وما قام به احمد زيوار باشا من التسليم بمطالب بريطانيا؛ونتيجة لذلك قدم أعضاء البرلمان عريضة للملك يطالبون فيها بانعقاد البرلمان بعد ما قامت به وزارة زيوار باشا من تأجيل انعقاد المجلس لمدة شهر حيث أكدوا في هذه العريضة أن هذه الوزارة قد انتهكت حرمة الدستور بقبولها للمطالب الانجليزية التي رفضها البرلمان مطالبة بانعقاد المجلس للنظر في تصرفات الحكومة غير الدستورية.

ورغم ذلك لم يتلق النواب رداً على طلبهم مما دفعهم إلى أن يرفعوا طلبا آخر للملك يؤكدون فيه على طلبهم السابق، مما دفع برئيس الوزراء بتوجيه كتاب إلى الملك جاء فيه "إن الأغلبية قد رفعت لجلالتكم بواسطة مجلس النواب ووكيل مجلس الشيوخ عددا من العرائض ووجهت فيها إلى الوزارة وأعمالها لوما عنيفا، وذلك غير قائم على أساس وظهورها بمظهر عدائي ... وبهذا فإن أغلبية مجلس النواب أوجدت بطريقة غير دستورية حالة خلاف بين الوزارة والبرلمان، وهذا الخلاف لا يمكن فضه إلا بالاستقالة أو حل مجلس النواب ... فاستفتاء الأمة في هذه السلطة السياسية قد أصبح ضرورة ملحة"(1).

وقبل انتهاء مدة التأجيل بيوم واحد استصدرت الوزارة مرسوما يقضي بحل مجلس النواب حيث هذا الحل كان سبب الخلاف بين الوزارة والبرلمان؛ولذا كان من الأجدر قبول استقالة الحكومة إعمالا للمبادئ البرلمانية الصحيحة، وتكليف زعيم الأغلبية بتشكيل الحكومة، إلا أن الملك عمد إلى مخالفة الدستور ورفض قبول استقالة الحكومة وأصدر مرسوما ملكيا بحل المجلس الجديد مخالفا بذلك

---

(1) السيد صبري : مبادئ القانون الدستوري ط4 المطبعة العالمية القاهرة ، 1949، ص627.

المادة (58) من الدستور والتي تقرر عدم جواز حل المجلس مرتين لنفس السبب[1].

وكذلك تم حل البرلمان في انجلترا عام 1857 من قبل حكومة (بلمرستون) حيث إنه في مارس 1857 وجه مجلس العموم اللوم للحكومة بسبب السياسية التي تنتهجها في الصين إضافة إلى النزاع الدائم والمستمر بين المجلس والحكومة؛ مما دفع رئيس الوزراء إلى طلب حل البرلمان[2].

إلا أنه يلاحظ أن النزاع بين الحكومة والبرلمان لم يكن هو السبب الوحيد للحل، بل كانت هناك أسباب أخرى منها أن الملكة لم تكن مهيأة لقبول استقالة الحكومة حيث لم يكن لديها متسع من الوقت لإعادة تشكيل حكومة جديدة تقبل حل البرلمان[3].

كذلك حل عام 1868 حيث قامت حكومة (دزرئيلي) بحل البرلمان عندما خسرت ثقة مجلس العموم في 30 ابريل 1868نتيجة توجيه اللوم إليها بسبب سياستها الخاصة بالكنيسة الايرلندية، وهذا الحل لم يكن النزاع بين الحكومة والبرلمان فيه السبب الوحيد وإنما أرجع

---

(1) رمزي الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص375 – إبراهيم شلبي : تطور السياسية في مصر ، مرجع سابق، ص 438 – جاكوب لاندور: الحياة النيابية والأحزاب السياسية في مصر من 1866-1952، ترجمة وتعليق سامي الليثي مكتبة مدبولي القاهرة ص148.

(2) J.VELU : La dissolution duparlement.these,Bruxelles1966.p.348
J.Caritey : le contrôle parlementaireen matière,1993.p.1479ets

(3) خالد عباس مسلم :حل المجلس النيابي، مرجع سابق، ص159.

البعض هذا الحل أيضا إلى رغبة الحكومة في أخذ رأي الشعب في برامج الإصلاح الانتخابي[1].

كذلك حل البرلمان الأردني عام 1931 فبعد أن تمت الموافقة على مشروع الموازنة من قبل المجلس التشريعي عاد المجلس التنفيذي لمطالبة المجلس بالتصديق على ملحق الميزانية والذي يتضمن تخصيص نفقات للقوات التي تعمل في شرق الأردن لحماية العاملين في بناء خط أنابيب البترول الذي تم بناء أجزائه في العراق، ولكن البرلمان رفض الموافقة على إعادة بحث مشروع الموازنة بعد إقراره رغم ما لحق الأعضاء من ترهيب وترغيب من قبل الحكومة وبناء على ذلك صدر قرار حل المجلس[2].

وكذلك نجد أن الدستور الكويتي الصادر عام 1962 أخذ بأسباب هذا الحل في المادة (102) منه والتي نصت على أن "لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة ولا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به، ومع ذلك إذا رأى مجلس الأمة بالطريقة المنصوص عليها في المادة السابقة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء رفع الأمر إلى رئيس الدولة، وللأمير في هذه الحالة أن يعفي رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة، أو أن يحل مجلس الأمة، وفي حالة الحل إذا قرر المجلس الجديد بذات الأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء اعتبر معتزلا منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن وتشكل وزارة جديدة".

---

(1) J.VELU.op.cit.p.352

(2) فلاح محمد فلاح الخطيب : مرجع سابق، ص70 .

هذه المادة تعالج حالة الخلاف بين مجلس الأمة ومجلس الوزراء ولإنهاء مثل هذا الخلاف فرئيس الدولة يقرر في هذه الحالة إقالة الوزارة وتعيين حكومة جديدة أو حل مجلس الأمة[1].

ولكن التساؤل الذي يطرح نفسه هو ما مضمون النزاع بين البرلمان والحكومة؟ فهل كل خلاف بين الحكومة والبرلمان يعد مبرراً يدفع الحكومة إلى إقدامها على حل البرلمان ؟!

اختلفت الدساتير في شان تحديد موضوع الخلاف الذي يدفع السلطة التنفيذية إلى اتخاذ قرار الحل بحق البرلمان، فمن الدساتير ما جاء فيه النص على إطلاقه صراحة بحيث منحت السلطة التنفيذية حق حل المجلس دون ذكر الحالات الموجبة لحله ومدى طبيعة الخلاف الذي ينشأ بين السلطتين لاستخدامه.

حيث جاء في الدستور السوري في المادة (106) منه انه "لرئيس الجمهورية أن يحل مجلس الشعب بقرار معلل يصدر عنه، وتجري الانتخابات خلال تسعين يوما من تاريخ الحل".

ونص دستور الكويت في المادة (107) منه على أن "للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم يبين فيه أسباب الحل".

ودستور الأردن لعام 1952 جاء في المادة (34) منه "للملك أن يحل مجلس النواب" تاركة تقدير هذه الضرورة للسلطة التنفيذية.

لذلك نجد أن معظم الدساتير لم تفصح عن موضوع الخلاف الذي يؤدي لحل البرلمان؛ لأن الدساتير غالبا ما تصاغ في إطار عام ويترك

---

(1) عوض الليمون : سلطة رئيس الدولة بحل البرلمان في الأردن، مرجع سابق، ص485

التطبيق والعمل فيها لتشكيل محتواها مما يؤدي إلى عدم القدرة على حصر أسباب الحل نظرا لتعدد النزاعات وتنوعها بين السلطات الموجودة في الدولة وفقا لظروف العمل السياسي، فكل ما نتحدث عنه من أسباب أو حالات للحل لم تنص عليها الدساتير صراحة، وإنما جاءت من واقع التطبيق العملي لحق الحل وتحديد حالات الحل على سبيل الحصر سيؤدي حتما إلى صعوبات في سير عمل المؤسسات الدستورية في بعض الحالات[1].

إلا أن هناك بعض الدساتير قد خرجت عن هذه القاعدة كأصل عام من عدة نواح فوجدنا أن الدستور المصري لعام 1971 نص صراحة على أنه لا يجوز حل المجلس إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب، وقد جاء وضع حالة الضرورة بسبب كثرة استعمال حق الحل في الماضي، وذلك في نص المادة (136) قبل تعديلها .

فلقد منح هذا الدستور الحكومة حق الحل في حالة الضرورة، وهذه الحالة جعلت كتقدير أولى للسلطة التنفيذية لتقرر ما إذا كان الخلاف الناشئ بينها وبين البرلمان يستوجب الحل من عدمه، على أن يكون الحكم بعد ذلك في هذا الشأن للشعب بعد إجراء الاستفتاء الذي يقرر فيه الشعب وجود هذه الضرورة إذا أيد السلطة التنفيذية أما إذا لم تكن هناك حاجة ملحة لها من خلال تأييده لمجلس الشعب.

وعلى الرغم من حصر حالات الحل في حالة الضرورة فإن النتيجة واحدة سواء تم تحديد نقاط الخلاف أو النزاع أو لم يتم تحديدها فهي

---

(1) سليمان الطماوي : السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص613 .

بالنهاية مرتبطة بحالة الضرورة، فلا يمكن للسلطة التنفيذية استخدامها دون وجود حالة ضرورة.

لذلك فإن الاختلاف في الآراء وتبادل الاتهامات لا يؤدي إلى حل المجلس النيابي إلا إذا وصل الخلاف لدرجة كبيرة من الخصومة وأدي إلى عرقلة عمل السلطات؛لأن طبيعة العمل البرلماني تقتضي أن يكون هناك رقابة على أعمال الحكومة وسياستها مما يؤدى بدوره إلى نقاشات حادة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وكل منهما ينبري للدفاع عن وجهة نظره، وذلك الأمر يحدث كثيرا في المجالس النيابية.

و يرى الدكتور الطماوي في ذلك:أنه يجب أن نفرق بين المسئولية السياسية بمعناها الفني وبإجراءاتها المتعددة وبين مجرد الخلاف بين الوزارة والبرلمان بصدد أمر معين، فهذا الخلاف لابد منه بل إنه مطلوب حتى تتبلور الاتجاهات العامة وتظهر الحقيقة من خلال الاحتكاك وبلورة وجهات النظر المختلفة، فإذا تقدمت الحكومة بمشروع قانون رفضه البرلمان أو تقدم البرلمان برغبة ورفضت الوزارة تنفيذها، فليس من شأن ذلك أن يؤدي إلى استقالة الوزارة، وإنما يتعين استقالة الوزارة إذا اعتبر البرلمان أو الحكومة أن المسألة موضوع الخلاف مسالة سياسية مهمة وبمثابة محل للثقة بالوزارة[1].

ونتيجة لصعوبة تحديد أهمية هذه المسألة محل الخلاف نتجه إلى الرأي القائل بوجوب اقتصار الأمر على حالة تقرير المسئولية الوزارية وبالتالي طرح الثقة فيها[2].

---

(1) سليمان الطماوي : السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص 569.

(2) خالد عباس مسلم: حق الحل في النظام النيابي، مرجع سابق، ص 164.

لأن ذلك سيؤدي إلى الإقلال من اللجوء إليه والقول بعرض النزاع أيا كانت صورته على الاستفتاء يخشى معه أن تختلق الحكومة سببا للخلاف وتلجأ لعرض الأمر على الاستفتاء، مع عدم توافر الضمانات التي تؤدي إلى إظهار رغبة الشعب بصورة سليمة، وبذلك تستطيع الحكومة أن تتخلص من البرلمان.

ولقد أخذ الدستور الفرنسي في الجمهورية الرابعة بهذا الرأي حيث نص في مادته (51) على أنه "إذا حدثت خلال ثمانية عشر شهرا أزمتان وزاريتان نظرا ووفقا للشروط المنصوص عليها في المادتين (49-50) فإن حل الجمعية الوطنية يمكن أن يتقرر في مجلس الوزراء بعد اخذ رأي رئيس الجمعية الوطنية، ويصدر رئيس الجمهورية مرسوم الحل طبقا لهذا القرار".

ونصت المادة (49) من ذات الدستور على أن "مسألة الثقة لا يمكن أن تطرح إلا بعد مداولات في مجلس الوزراء، ولا يمكن أن تتم إلا بواسطة رئيس المجلس".

ونصت المادة (50) على أن "التصويت من قبل الجمعية الوطنية على الاقتراع بتوجيه اللوم إلى الحكومة يؤدي إلى الاستقالة الجماعية للحكومة".

وعلى ذلك فإن الدستور قد حصر الخلاف الذي يؤدي إلى استعمال حق الحل من قبل السلطة التنفيذية في حالة طرح الثقة بالحكومة؛ حيث اقتصر الحل على الخلاف الذي يؤدي بطرح الثقة بالحكومة بحيث يقلل من استخدامه ويفوت على الوزارة إختلاق أسباب للخلاف.

المبحث الثاني
تحقيق الاستقرار للنظام السياسي

وجد حق الحل كإحدى الوسائل التي تكفل تحقيق الاستقرار للنظام السياسي، وتمثل ذلك بعدة أساليب تتوافق مع كل حالة على حدة وبما يضمن تحقيق الهدف من الأخذ بهذه الوسيلة، فمن الممكن اللجوء للحل لتدعيم الأغلبية البرلمانية الموجودة وخاصة في ظل نظام سياسي مستقر أو في حالة البحث عن الأغلبية المفقودة وإعادة إيجادها، وهذا ما يكون غالبا في ظل أنظمة لا يوجد بها استقرار حكومي شبه قائم أو قد تنتج مجموعة من الأزمات الوزارية المتعددة فيكون هنا أسلوب الحل اسلوباً تهديدياً يهدف إلى تحقيق استقرار وزاري، أو في حالة وجود فرقة واختلاف وتنافر داخل الحزب الحاكم، أو وجود نزاع قائم ومستمر ما بين الحكومة والمعارضة، كل تلك الحالات يكون استخدام حق الحل فيها بمثابة أسلوب يهدف إلى تحقيق الاستقرار للنظام السياسي حتى لا يكون هناك تناحر متواصل وإرباك في عمل المؤسسات الحكومية.

المطلب الأول
الحل بهدف دعم الأغلبية وحل الأزمات الوزارية

أولا : الحل بهدف دعم الأغلبية البرلمانية أو البحث عنها .

اتجهت بعض الدول البرلمانية إلى حل المجلس النيابي بهدف دعم الأغلبية البرلمانية الموجودة داخل البرلمان، وخاصة في النظم التي تتمتع باستقرار حكومي، وقد يكون حق الحل في النظم التي لا تعرف

الاستقرار الحكومي؛حيث تقوم السلطة التنفيذية بحل البرلمان للبحث عن الأغلبية المفقودة وإعادة تكوينها من جديد ،ويفترض هذا الحل ألا يكون أحد الأحزاب الكبيرة متمتعاً بأغلبية برلمانية صريحة لذا؛تلجأ الحكومة للحل بهدف دعم الأغلبية الضعيفة لها داخل البرلمان[1].

وهذا الحل ينطوي على مخاطر كبيرة للحكومة؛إذ إن الانتخابات التالية قد لا تؤدي إلى الغرض منها وهو دعم الأغلبية البرلمانية ،بل على العكس من الممكن أن تفقد الحكومة السلطة[2].

ومن تطبيقات هذا الحل:

ما حدث في عام 1959 حيث استغل رئيس الوزراء البريطاني (ماك ميلان) MAC MILLAN الحالة الاقتصادية المنتعشة في البلاد فترة الحل وحقق حزبه في الانتخابات نصرا كبيرا وهو حزب المحافظين،وبهذه الانتخابات تدعمت الأغلبية الحكومية داخل البرلمان[3].

وكذلك ما حدث في حل 1970 - 1974 بهدف تدعيم الأغلبية الموجودة،فعندما وجد رئيس الوزراء (ويلسون) WILSON العناصر الملائمة لصالح حزبه الحاكم مواتية لم يتردد في إجراء الحل،ولكن

---

(1) محمد قدري حسن :رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، مرجع سابق، ص419.

Jean-marite : op, cit .p.139ets –

(2) بشير علي محمد باز : حق حل المجلس النيابي، مرجع سابق، ص77.

(3) R.MACKNZIE ,British political parties , London, 1968 , p.593

النتـائج لم تكـن متوقعـة ففـي حـل 1970 فـشل حـزب العمـال (الحـزب الحـاكم) فشـلا ذريعاً ،وفي حل عام 1974 لم يحقق سوى نجاح جزئي[1].

كـذلك مـا جـرى في الانتخابـات الإسـرائيلية في 1996/5/29 حيث قام شيمعون بيريـز رئيس الـوزراء السابق بتقديم موعـد الانتخابات البرلمانيـة للاسـتفادة مـن قـوة مركـزه السياسـي نتيجـة اتفاقيـات الـسلام التي وقعت مع الفلسطينيين وأراد تـدعيم الأغلبيـة البرلمانيـة لحزبـه، إلا أن نتـائج الانتخابـات جـاءت بعكـس ذلـك حيـث خسـر رئيس الـوزراء رئاسـة الحكومـة بعـد انـضمام الأحـزاب الـصغيرة إلى حـزب الليكـود ليفـوز بنيامين نتنياهو برئاسة الوزارة وبالأغلبية البرلمانية[2].

وفي أسـبانيا تقـرر الحـل علـى يـد الحكومـة SUAREZ الـتي ولاهـا الملـك خـوان كـارلوس عـام 1975 والـتي احتفظـت بالـسلطة بعـد انتخابات يونيه سنة 1977 بعد سريان العمـل بالدستور الـذي تم اسـتفتاء الـشعب عليـه عـام 1978 ،وأسـفرت نتيجـة الانتخابـات سـنة 1979 عـن احتفاظ حـزب اتحـاد الوسـط الـديمقراطي الحـاكم بأغلبيتـه الـسابقة في كل من الكونجرس ومجلس الشيوخ[3].

ويلاحظ مما سبق أنه يجب أن تراعى في حالة الإقدام علـى الحل مجموعة مـن العوامـل الـتي تـسهم في تحقيـق الحـل لأهدافـه ومنهـا اختيـار التوقيـت المناسـب والـذي يعتمـد أساسـا علـى مجموعـة مـن المقومـات أو

---

(1) علاء عبد المتعال : حل البرلمان، مرجع سابق، ص233.

(2) خالد عباس مسلم : حل المجلس النيابي، مرجع سابق، ص172.

(3) علاء عبد المتعال : مرجع سابق، ص237.

- PH.LAUVAUX. La dissolution des assemblées parlementaires ,op .cit .p429.

الأسس التي يجب دراستها بعناية للوقوف على الرأي الصحيح والوقت المناسب للإقدام على خطوة الحل، ومن ذلك العمل على قياس الرأي العام وجس نبض الشارع حول ثقته بالحكومة وبأدائها ومشاكله وهمومه؛لأنه لا يمكن لأي نظام حاكم أن يستقر في البلاد إذا كان هناك موقف عدائي تجاهه من الرأي العام.

لذلك يلجأ دائما القائمون على السلطة للتأثير على الرأي العام أحيانا أو الانصياع لرغبات الرأي العام أحيانا أخرى ومسايرته.

إلا أن هذا العامل لم ينقذ الرئيس البريطاني (ويلسون) في حل 1970 رغم أن تحقيقات واستطلاعات الرأي العام كلها كانت تصب في مصلحة حزب العمال.

كذلك عامل الفصل المناسب من السنة؛لذلك يجب على الحكومة أن تبحث عن الوقت المناسب الذي تتأكد فيه من أن المزاج العام متوافق أو راض فلا تقوم الحكومة بالحل في أوقات مثل فصل الشتاء، المعروف ببرودته الشديدة والذي قد تنتج عنه مجموعة من الأزمات مثل أزمة وقود أو إنارة أو طرق ...الخ من الأزمات التي تصاحب فصل الشتاء بعكس مثلا أوقات الربيع أو فصل الصيف الذي يكون مملوءا بالإجازات ..

فهنا يجب البحث عن أفضل الأوقات التي يكون فيها المزاج الانتخابي مرتاحا ، بالإضافة إلى الحالة الاقتصادية فلا يعقل أن تتجه الحكومة للحل في ظل أزمة اقتصادية أو ركود اقتصادي أو غلاء أسعار أو بطالة منتشرة؛لان ذلك سيكون له مردود سلبي على الانتخابات.

وغيرها من العوامل الأخرى المؤثرة على نتيجة اتخاذ قرار الحل لأن أي خلل سيؤدي إلى نتيجة عكسية لا تحقق الهدف الذي من أجله تم الحل ألا وهو تدعيم الأغلبية البرلمانية.

بالإضافة إلى ذلك ليس في كل مرة يتم الحل بهدف دعم الأغلبية البرلمانية الموجودة، وإنما في كثير من الأحيان تبدأ الأغلبية بالتلاشي أو حتى فقدانها مما يدفع الحكومة للسعي وراء إيجاد هذه الأغلبية المفقودة وإعادة تكوينها من جديد.

ويعود اختفاء الأغلبية إلى أسباب مختلفة؛فقد تأتي الانتخابات بريح عاصف تهوي بحزب أو أحزاب الأغلبية نتيجة تشتت الأغلبية الضعيفة التي أفرزتها الانتخابات السابقة،أو بسبب تراجع عدد مؤيدي الحزب،أو عدم تمخض الانتخابات التشريعية عن أغلبية متجانسة تتشكل منها حكومة قوية متماسكة تمسك بزمام الحكم؛مما يؤدي إلى تصدع النظام الحزبي الموجود والاستعانة بحكومة من الأقلية أو تشكيل حكومة ائتلافية سرعان ما ينتهي بها الأمر إلى الاستقالة.

ومن الأمثلة التطبيقية على ذلك ما حدث في بريطانيا عام 1974 حيث تم حل البرلمان على يد رئيس الوزراء ويلسون WILSON لأجل الحصول على أغلبية،وقد حصل حزب العمال على 319 مقعدا من العدد الكلي لمقاعد البرلمان وقدرها 635 وحتى إن كانت أغلبية بسيطة فإنها حققت لحزب العمال زيادة في عدد المقاعد قدرها 18 مقعدا[1].

(1) حيث صرح ويلسون قبل إعلانه الحل في سبتمبر 1974 بما يأتي "أنا أريد أن أرى حكومة عمال قوية أو حكومة محافظين قوية وان لم نكن نرضى عن نهجها السياسي بدلا من وجود تحالف لا تكون فيه المسئوليات عن المشاكل الأساسية=

ولقد مورس حق الحل للبحث عن الأغلبية المفقودة ومحاولة إعادة تكوينها في النمسا، فبعد انتخابات سنة 1966 لم يحصل حزب ما على الأغلبية المطلقة في انتخابات مارس سنة 1970 والتي جاءت بعد انقضاء المدة التشريعية العادية للبرلمان، وبدلا من تشكيل تحالف بين الأحزاب اتجه رئيس الدولة إلى تعيين رئيس الحزب الاشتراكي KRELSKY رئيسا للحكومة الجديدة باعتباره حاصلا على الأغلبية النسبية، وبذلك تشكلت حكومة أقلية ولكن هذه الحكومة وجدت ما يدعمها خاصة بعد إعادة انتخاب الرئيس JONAS رئيسا للدولة سنة 1971 مما دفع رئيس الحكومة لأن يتقدم للبرلمان بمشروع لحله، وطالب البرلمان في المقابل بسحب الثقة من الحكومة، ولكن بعد عدة جلسات في البرلمان استقر الأمر على اعتماد مشروع الحل وجرت الانتخابات في أكتوبر عام 1971، وتحقق للحزب الاشتراكي مراده من هذا الحل وحصل على نسبة 50.04 ٪ من مقاعد البرلمان[1].

حل الجمعية الوطنية في فرنسا في 1988/5/14

حيث أسفرت الانتخابات التي جرت عام 1986 بنظام القائمة مع التمثيل النسبي عن سقوط الوزارة الاشتراكية المؤيدة للرئيس،بسبب

-واضحة والذي لا يستطيع اتخاذ القرارات اللازمة". The Guardian ,august 1974. أشار إليه علاء عبد المتعال : مرجع سابق، ص239 .

(1)W.KOHN. Austrian parliamentary elections part.AFF. 1977, P.163FF .
PH.LAUVAUX. La dissolution des assemblées parlementaires.op. cit.p203 .

فقدان الحزب الاشتراكي للأغلبية في الجمعية الوطنية حيث حصل على 276 مقعداً من أصل 577 مقعداً(1).

مما أثار العديد من الأزمات والمشاكل التي وصلت إلى حد مطالبة الرئيس الفرنسي فرانسو ميتران بالاستقالة، مما دفع الرئيس إلى القيام بحل الجمعية الوطنية في عام 1988.

وكذلك ما جاء في الانتخابات الإسرائيلية في عام 1999 حيث قام بنيامين نتنياهو رئيس الوزراء الإسرائيلي بتقديم موعد الانتخابات بهدف تقوية ودعم الأغلبية البرلمانية المتصدعة لحزبه داخل الكنيست الإسرائيلي، إلا أن نتائج الانتخابات جاءت على عكس ما أراد؛ فقد استطاع أيهود باراك زعيم حزب العمل الفوز بالانتخابات بأغلبية كبيرة وصلت إلى 58٪ من مجموع أصوات الناخبين(2).

ثانيا : المساهمة في حل الأزمات الوزارية

أسهم حق الحل في تحقيق الاستقرار الوزاري الذي يؤدي إلى استقرار النظام السياسي القائم خاصة عندما يتعرض استقرار النظام للخطر أو عن طريق التهديد باستخدامه كإجراء وقائي يهدف إلى تفادي الأزمات الوزارية أو على الأقل التخفيف من حدتها(3).

---

(1) سعاد الشرقاوي : نتائج الانتخابات التشريعية الفرنسية ومصير الجمهورية الخامسة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية السنة الثانية والعشرون العدد ديسمبر 1986، ص7.

(2)جريدة الأهرام القاهرية الصادرة بتاريخ 1999/5/18 الصفحة السابعة.

(3) للمزيد حول تقويم ونقد وظيفة الحل في تحقيق الاستقرار الحكومي راجع – علي عبد العال سيد احمد : الآثار القانونية والوظائف السياسية لحل البرلمان، مرجع سابق، ص 181 وما بعدها.

وكما أسلفنا فإنه في الأنظمة التي لا تتمتع باستقرار سياسي يحدث الحل هناك بصفة عامة عقب حدوث الأزمات الحكومية؛ولأجل حل هذه الأزمات لا يكون هناك من مفر سوى اللجوء لانتخابات مبكرة،وهذا يحدث إثر حدوث أزمة داخل الحكومة التي تكون مشكلة من مجموعة من الأحزاب أو تكون حكومة أقلية فهنا لابد من حل البرلمان والدعوة لإجراء انتخابات جديدة ومن أمثلة هذه الحالات:

حالة الحل التي جرت في بريطانيا عام 1922 والتي جاءت بناء على رغبة حزب المحافظين بزعامة BONARLAW حيث كان يرأس حكومة من الأقلية تقوم بمهمة حل البرلمان إيمانا منه بأن الشعب يؤيده في العودة إلي سياسة ما قبل الحرب(1)، وحصلت الوزارة الجديدة على الأغلبية البرلمانية.

وكذلك الحل في عام 1958- 1968 في لوكسمبورج ففي 1958 وقع انقسام بين صفوف التحالف داخل الحكومة؛مما أدى إلى استقالة الحكومة واستحالة تشكيل حكومة،وهو ما أدى بدوره إلى حل البرلمان،وما حدث في أكتوبر 1968 عندما انتهى تحالف الوسط في لوكسمبورج مما أدى للجوء إلى الحل وإجراء انتخابات مبكرة أسفرت عن تكوين تحالف جديد هو تحالف الوسط اليمني.

أما في حالات الائتلاف متعدد الأحزاب فالأزمات التي تعصف بمثل هذه التحالفات كثيرة؛ لأن كل حزب يحاول فرض رؤيته الحزبية والسياسية الخاصة به،مما يؤدي إلى استقالة الحكومة وعدم القدرة

(1) C.R.WANG, Dissolution, of the British parliament, newyork, 1934. p.107

على تشكيل حكومة جديدة من المعارضة وهو ما يؤدي بدوره إلى حالة الحل للخروج من هذه الأزمة ومن أمثلة ذلك:

حل عام 1979 في الدنمارك والذي جاء لحل التفكك الذي أصاب تحالف الاشتراكية والأحرار، مما أدى لحل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة أسفرت عن تشكيل حكومة الأقلية من الحزب الاشتراكي[1].

إلا أن الحل لا يشترط أن يكون مسبوق دوما باستقالة الحكومة، بل قد تتفق الأحزاب فيما بينها على الحل صراحة كما في حالات الحل الذاتي مثلما يحصل في إسرائيل، أو يكون الحل بقوة القانون والذي يأتي بعد الإعلان عن إجراء تعديل دستوري كما في بلجيكا وهولندا[2].

وقد يتدخل الحل لعلاج أزمة وزارية نتيجة التراجع عن تأييد حكومة الأقلية، أي تقوم الأحزاب بسحب تأييدها للحكومة المتجانسة أو تحالف الأقلية، رغم أنها منحتها سابقا تأييدها، ومن أبرز الأمثلة على ذلك الحل الذي حصل في الدنمارك في عام 1945 إثر سحب البرلمان لتأييده لحكومة الأقلية المتجانسة، وكذلك سحب التأييد أعوام 1947- 1967 – 1973 . كذلك حل الحكومة في ايطاليا عام 1979 إثر سحب الأحزاب تأييدها للحكومة التي كانت لا تستطيع أن تحكم البلاد دون اشتراك اليسار الذي قرر رفض منح الثقة

(1) PH.LAUVAUX .la dissolution des assemblées parlementaires .op.cit ,pp.95-109

(2) علاء عبد المتعال : حل البرلمان، مرجع سابق، ص 246.

للحكومة، ولم تحصل الحكومة بالفعل في التصويت على ثقة البرلمان وجاء الحل[1].

بالإضافة إلى ما سبق من الممكن استخدام حق الحل كوسيلة تهديد لتحقيق الاستقرار الوزاري، لان أية أزمة وزارية قد تذهب بالأحزاب السياسية إلى انتخابات تشريعية مبكرة فيدفعها التهديد إلى الالتزام بدعم الحكومة القائمة أو الائتلاف الحكومي القائم[2].

وبذلك يمكن القول بأن التهديد بالحل من الممكن أن يحدث أثره الرادع في الأوقات الصعبة وخاصة إذا اتجه جزء من الأغلبية البرلمانية للتخلي عن تأييدها للحزب الحاكم مما يؤدي إلى استقالة الحكومة وتصبح الانتخابات ضرورة لابد منها، مما يضطر هذه الفئة للعدول عن مواقفها والعودة إلى ما كانت عليه في حالة التهديد بالحل.

ويوجد تطبيق لذلك عام 1967 وعام 1969 في بريطانيا عندما لوح به (ويلسون) في مواجهة عدد من أعضاء مجلس العموم من العمال الذين أظهروا عصيانهم، غير أن التهديد بالحل في الحلين السابقين لم يفلح في القضاء نهائيا على الأزمات الداخلية في حزب العمال[3].

وكذلك عندما يوجه التهديد للمعارضة داخل البرلمان والتي تكون قوية بداخله وضعيفة أمام الرأي العام، ومثال ذلك ما حدث في انجلترا عام 1974 عندما هدد (ويلسون) بإعلان الحل عقب الانتخابات الأخيرة إذا تم التصويت على التعديل الذي اقترحته المعارضة، ويعلق J.VELU على مدى استخدام التهديد بالحل في باقي الملكيات

---

(1) PH.LAUVAUX ,op. cit, p.451-455

(2)A.HAURIOU ETJ.GICQUEL , Droit constitutionnel et institutions politiques,1980.p.459

(3) A.MATHIOT ,Le régime politique britannique ,paris,1955.486

البرلمانية بقوله: "إنه يجب ألا نبالغ في قيمة التهديد بالحل كعامل مساعد على الاستقرار الحكومي في ملكيات القرن العشرين البرلمانية، فلم يقدم هذا التهديد مثالا حيا أو حالة كافية بذاتها دالة على إحداث مثل هذا الاستقرار"[1].

وعلق عليه كذلك الفقيه البلجيكي (PH.LAUVAUX) بالقول: " ويبدو في الوقت الحاضر أن التهديد بالحل سواء في الدنمارك أو بلجيكا أو هولندا رغم ما لحق هذه الأنظمة من تطورات ليس له الأثر الواقي الذي يتم التحدث عنه، فهو عبارة عن وسيلة تافهة في أيدي القادة السياسيين يستخدمونه عند الضرورة لتجنب الأزمات الطارئة التي تهدد الاستقرار الوزاري"[2].

إلا أن التهديد بالحل لعب دورا مميزا في فرنسا وخاصة في عهد (ديغول) في الفترة ما بين عامي 1967- 1968 بأن جعل المعارضة البرلمانية تتراجع قبل أن تقرر بعدم تأييدها للحكومة في سياستها واستخدم بعد ذلك في الحكومات المتعاقبة من أجل تجنب الخلافات والأزمات داخل البرلمان.

المطلب الثاني

أولا: تحقيق الاستقرار داخل الحزب الحاكم

إثر حالة التطور السياسي ووجود الأحزاب السياسية بحيث أصبحت هي العلامة الأساسية لأية نظام سياسي وجود الأحزاب السياسية والتي تجمع بداخلها أفراد الشعب كل حسب ميوله واتجاهه

---

(1) J.VELU, op, cit .p.290
(2) PH.LAUVAUX, op.cit,p.388

السياسي مما يضطر الفرد (الناخب) لأن يدلي بصوته في أي انتخابات لحزب معين يؤمن ببرنامجه على أنه الأقدر للوصول بالبلاد إلى بر الأمان وتحقيق المصالح العامة، فلم يعد دور الناخب فقط مقتصرا على اختيار النواب كأشخاص، وإنما وصل إلى معترك الحياة السياسية من خلال انخراطه وانضمامه إلى أحد الأحزاب، وحتى إن لم يكن منخرطا في احد الأحزاب فإن له في النهاية رأياً تجاه أي حزب يرى فيه المقدرة على تأمين مستلزمات ومتطلبات الحياة للأفراد.

ويترتب على ذلك وجود أحزاب سياسية تمسك بزمام المبادرة في الإطار السياسي وخاصة الحزب الذي ينال الأغلبية فيصبح مسيطرا على البرلمان والحكومة في آن واحد؛لان الحكومة ستشكل من الحزب الحائز على الأغلبية البرلمانية مما يعني بالنهاية تحول البرلمان إلى مجلس لتنفيذ سياسة هذا الحزب.

مما يدفع برئيس الحكومة إلى اختبار وجس نبض الأغلبية داخل الحزب إن كانت لازالت متماسكة وداعمة للحكومة أم أنها اتجهت إلى حالة من الترهل والتفكك أو التذمر أحيانا من أسلوب أداء الحكومة فإذا وجد أن هناك إشكاليات داخل الحزب تهدد مستقبله لجأ إلى التهديد بحل البرلمان مما يدفع أعضاء الحزب إلى التراص والعودة مرة أخرى ليصطفوا وراء قيادة الحزب والحكومة؛لأنهم مدركون ما يترتب عليه قرار الحل من الدعوة لإجراء انتخابات جديدة وما ستتكلفه هذه الانتخابات من مصاريف أو قد تطيح ببعض الأشخاص عن الخارطة الحزبية والسياسية، وكثيرا ما ينجح هذا الأسلوب التهديدي، ولكن إن لم يؤت هذا الأسلوب بثماره والنتيجة المرجوة منه فهنا لا مجال أمام رئيس الحكومة سوى اللجوء لحل

البرلمان، ولكن يجب عليه اختيار التوقيت المناسب وتهيئة الجو الانتخابي داخل الحزب بما يجعله مطمئنا لعودة الروح الجماعية للحزب والتعاون والانسجام بين أفراده.

ومن تطبيقات هذا الحل ما حدث في انجلترا عام 1923 من حل للبرلمان(1).

حيث تجمعت عدة عوامل أفضت إلى هذا الحل، تمثلت في الخلافات السياسية داخل الحزب والرغبة أيضا في معرفة إرادة الجهاز الانتخابي في الإجراءات الواجبة الإتباع لمعالجة الأزمة الاقتصادية، حيث كان رئيس الوزراء السيد (بلدوين) يؤمن بأن سياسة الحماية التي تتبعها الحكومة هي الحل الوحيد لمواجهة البطالة، ولم تكن أحوال الحزب الداخلية على ما يرام، فقد غدا أنصار (بونارلو) بجانب المؤيدين (للويد جورج) داخل الحزب وأظهروا نوعا من عدم الرضا لتولية السيد بلدوين رئاسة الحكومة؛ولذلك طلب بلدوين حل البرلمان في نوفمبر1923(2).

ومن ذلك أيضا حل 1931 في انجلترا حيث قامت حكومة السيد (ماكدونالد) بحل البرلمان إثر الخلاف الذي كان داخل الحزب الحاكم، فكان الحل يشكل الوسيلة التي يتم بها دائما فض الاشتباك بين السلطات الدستورية في الدولة أو حتى لحل الخلاف داخل الحزب الواحد(3).

فعلى إثر انتخابات عام 1929 تم تشكيل الحكومة برئاسة السيد ماكدونالد إلا أنه قد حدثت أزمة داخل حزب العمال أدت إلى

---

(1) B.S.MARKESINIS ,op , cit .p.105-108

(2) J.VELU.op.cit.p380

(3) G.STEWART .British political.History.1867, 1990 London 1992. p401

انقسام الحزب بصدد الإجراءات التي تم إتباعها بشأن معالجة مشكلة البطالة، فاختلفت وجهات النظر بين أعضاء الحزب حول مشروع قانون يهدف إلى خفض الاستفادة من التأمين ضد البطالة.

حيث قرر رئيس الوزراء أن يقدم استقالة الحكومة للملك الذي عمل على معالجة الأزمة، ودعي رئيس الوزراء وزعيم حزب المحافظين إلى اجتماع في قصر بكنجهام، وتم الاتفاق على تشكيل حكومة وطنية والاتفاق على حل البرلمان، وهو القرار الذي اتخذه التاج بناء على نصيحة رئيس الوزراء وأحزاب المعارضة[1].

وكان من أهم فوائد هذا الحل تقوية موقف رئيس الوزراء داخل حزبه وتعزيزه.

حل عام 1961 في إسرائيل :

حيث نشب خلاف بين رئيس الوزراء بن جوريون وبين أعضاء حكومته من حزب العمل الحاكم رغم رفض الكنيست اقتراحاً بسحب الثقة مقدماً ضد الحكومة.

إلا أن تخوف رئيس الوزراء الإسرائيلي من إعادة تشكيل حكومة جديدة وفشله في ذلك أدى إلى التهديد بالاستقالة، مما دفع الكنيست إلى تقرير الحل، وكان ذلك من باب تعزيز موقفه وتقوية رقابته التي يمكن أن يمارسها على الأغلبية بصفة عامة وعلى حزبه بصفة خاصة[2].

---

(1) J.VELU.op.cit.p391

(2) علاء عبد المتعال : مرجع سابق، ص259.

ويلاحظ هنا أن التهديد بالاستقالة لعب ذات الدور الذي يلعبه التهديد بالحل في نظام حكومة الحزب، وقد استخدم رئيس الوزراء (ليفي أشكول) سنة 1964 أسلوب التهديد بالاستقالة ليعيد حزب العمل المتفكك إلى صوابه بدلا من استخدام الحل الذي قد لا تحمد عقباه[1].

ثانياً: امتصاص المعارضة خارج البرلمان :

تتمثل المعارضة خارج البرلمان في صورة مجموعة من الاضطرابات وأحداث الشغب، تحاول من خلالها المعارضة إبراز استيائها ورفضها لسياسة الحكومة، مما يجعل هذه الأحداث عامل إزعاج للحكومة يؤثر على تحقيق المصالح العامة؛لأنه لا يمكن السير في المراحل الطبيعية لإدارة البلاد وتنميتها وتحقيق الصالح العام في ظل وجود اضطرابات أو أعمال عنف أو شغب؛لأن ذلك بدوره سيؤدي على زعزعة الأمن والاستقرار.

لذا تلجأ بعض الحكومات إلى أسلوب الحل رغم أنها مؤيدة من قبل البرلمان؛وذلك للتأكد من أن الأغلبية الموجودة والداعمة للحكومة وسياستها هي أغلبية حقيقية لازالت حائزة على ثقة الشعب ومحاولة منها لإسكات المعارضة وإظهارها بأنها لا تمثل رأي الأمة بل بعيدة كل البعد عن الشعب،وأنها معارضة زائفة تستهدف إثارة القلاقل وتعكير الصفو العام واللهث وراء مطامع حزبية أو شخصية فقط.

---

(1) E.S.LKHOVSKI ,Israel's parliament. the law of the Knesset, oxford, 1971.p.35.

ومن أمثلة ذلك حل فبراير سنة 1974 في انجلترا[1]:

حيث قامت حكومة المحافظين بزعامة (هيث) HEATH في سنة1973 بتنفيذ المرحلة الثالثة من خطتها لمحاربة التضخم المالي، فأوقفت كافة المقترحات التي عرضتها على نقابة عمال المناجم والتي رفضت من قبل النقابة وقررت النقابة وقف ساعات العمل الإضافي؛ مما أدى إلى اشتداد الخلاف بين النقابة والحكومة، فحاولت الحكومة أن تقدم مشروع الميزانية الجديد في شهر ديسمبر إلا أن المعارضة العمالية نقدت الحكومة لعجزها عن الإفصاح عن البيانات الرسمية في مشروع الميزانية، ومن ثم حصل استفتاء بين عمال المناجم منحوا بموجبه النقابة سلطة تنظيم إضراب عام مما اضطر رئيس الحكومة إلى الإعلان أنه ليس بمقدوره أكثر مما تقدم به، وفي السابع من فبراير أعلن عن حل البرلمان[2].

حيث يلاحظ أن عملية الحل لم تكن بتوافق وإنما جاءت رغما عن الحكومة؛لأن الظروف لم تكن مؤاتية لإجراء الانتخابات، إلا أن ظروف الإضراب الذي كان له الأثر البالغ على الاقتصاد أدت إلى اللجوء للحل والدعوة لإجراء انتخابات برلمانية جديدة.

وأسفرت هذه الانتخابات عن تقلص هيمنة الحزبين الكبيرين فلم يحصل أي منهما على أغلبية مطلقة؛مما أدى إلى أن تكلف الملكة زعيم حزب العمال ويلسون بتشكيل الحكومة وبذلك انتزعها من المحافظين.

---

(1) B.MESLIN. La décision de dissolution du parlement Britannique en février.1974,Mémoire D.E.S.,Paris.1975.p82
(2) B.MESLIN,op.cit.,p.83

حل مايو سنة 1968 في فرنسا[1]:

أخذت حركة المعارضة الطلابية ممارسة نشاطها في صور مظاهرات احتجاجية بمدينة NANTERRE ثم امتدت هذه المظاهرات والاحتجاجات إلى باريس، وصاحب هذه الاحتجاجات أعمال عنف في كافة أنحاء باريس وخاصة أمام مقر الحكومة، ومن ثم بدا الإضراب العام حيث تزعم الطلاب والعمال والنقابات هذه المظاهرات في باريس والمدن الكبرى، وكان شعارهم "عشر سنوات هذا يكفي" في إشارة إلى الرئيس الفرنسي الجنرال (ديغول) مما اضطر الرئيس إلى الإعلان عن إجراء استفتاء ليقول الشعب كلمته حول استمرارية (ديغول) في الحكم أو عدمها.

إلا أنه تراجع عن هذا القرار وأعلن أنه مستمر في الحكم مؤجلا الاستفتاء، وقام بحل الجمعية الوطنية حيث لاقى هذا القرار استحسانا وتأييدا في نفس اليوم وعاد الاستقرار بعد ذلك مرة أخرى وعاد العمل بالتدريج وبدأت الدعاية الانتخابية شبه التقليدية وتم كل ذلك في هدوء.

يتضح من خلال ذلك أن الحل جاء لامتصاص المعارضة خارج البرلمان؛لان هذه المعارضة قد انتهت بمجرد إعلان قرار الحل وتأجيل الاستفتاء الذي كان يجب أن يقدم على قرار الحل مما يدل على أنه يمكن بالحل امتصاص المعارضة خارج البرلمان وإنهاؤها بشكل هادئ.

---

(1) PH.BENETON et J.TOUCHARD 'les interprétations delà crias de mai-juin1968 R.F.S.P.1970.P.503

حل عام 1961 في بلجيكا[1]:

ففي عام 1960 تقدمت الحكومة في بلجيكا بمشروع قانون يحتوي على برنامج ضخم للإصلاح القومي، وكان ذلك عقب أحداث الكونغو، إلا أن ذلك كان له تأثير سلبي في إحداث إضرابات عامة استمرت حتى منتصف عام 1961، وعندما أوشك الإضراب على الانتهاء اعتمد مشروع القانون في المجلس مما راود الحكومة بأن تقوم بفكرة حل البرلمان والتي كانت تطالب بها المعارضة التي أنهت إضرابها في 23يناير، في حين اتخذت الحكومة قرار الحل في 25 يناير عام 1961 وأعلن الملك عن حل البرلمان في 20 فبراير من السنة نفسها.

يلاحظ مما سبق أن الحكومة قد تلجأ إلى اتخاذ قرار حل البرلمان لامتصاص المعارضة خارج البرلمان؛ حتى لا تدخل البلاد في أزمات واضطرابات وأعمال عنف تؤثر سلبا على الأوضاع.

ولاقى هذا الأسلوب نجاحا كما ورد في الأمثلة المذكورة من حيث قدرته على تجاوز مثل هذه الأحداث المتمثلة بالمظاهرات والإضرابات وغيرها من الأعمال المزعزعة للأمن والاستقرار داخل الدولة.

(1) J.VELU.op.cit.p188-196

المبحث الثالث

استطلاع رأي الشعب في المسائل الهامة

قد يثور خلاف بين السلطات الدستورية في الدولة حول مسألة مهمة تمثل أهمية كبيرة في حياة البلاد، مما يستوجب العودة إلى الشعب لمعرفة رأيه في هذه المسألة والمسائل المهمة التي تطرأ على البلاد، وخاصة إذا كانت اتجاهات الرأي العام على نقيض من ممثليهم بالبرلمان، فيكون هنا الحل هو الوسيلة الأمثل لاستطلاع رأي الشعب حول المسائل المهمة التي تمس مصالح البلاد العليا وليقولوا كلمتهم ويعبروا عن رأيهم في هذا الأمر[1].

وبذلك سنرى في هذا المبحث موقف الفقه من استطلاع رأي الشعب وبعض التطبيقات لهذا الحق.

---

(1) يعلق د. سليمان الطماوي على هذه الوسيلة بقوله "والملاحظ أن الدول التي تلجأ إلى هذه الطريقة هي الدول التي ترفض الأخذ بمظاهر الديمقراطية نصف أو شبه المباشرة لاسيما الاستفتاء وذلك أن استفتاء الشعب مباشرة في هذه الأمور الهامة أمعن في الكشف عن رأي الشعب، ولكن الدول النيابية المؤمنة بالطابع النيابي الخالص وعلى رأسها انجلترا تستعيض عن مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة بالالتجاء إلى حل البرلمان ولو كانت الوزارة طالبة الحل أغلبية في المجلس، وهذا ما لجأت إليه انجلترا بكثرة في أعقاب الحرب العالمية الثانية حتى أطلق على النظام فيها تسمية جديدة هي "النظام نصف أو شبه المباشر" .

د. سليمان الطماوي : السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص 526.

المطلب الأول

موقف الفقه من حق الحل في استطلاع رأي الشعب

اتجه رأي من الفقه إلى القول بأن حق الحل بهدف استطلاع رأي الشعب في مسألة هامة يعد ركيزة من ركائز النظام الديمقراطي ويقوم مقام الاستفتاء في النظام البرلماني، حيث قالوا بأن كلا من الحل والاستفتاء متفقان ومتطابقان في الهدف؛فكلاهما يهدف إلى التحقق من توافق الرأي العام مع السياسة العامة التي تنتهجها الحكومة، وبذلك يتحقق الركن الأساسي للنظام الديمقراطي ألا وهو أن الشعب مصدر السلطات[1].

اتجه الفقه الانجليزي إلى القول بأن فكرة حق الحل لاستطلاع رأي الشعب في مسألة هامة وسيلة مهمة ومميزةوأسسوا رأيهم على فكرة الوكالة والتي تأخذ بأن أعضاء البرلمان وكلاء عن الأمة مما يرتب عليهم التزاما بحدود هذه الوكالة من خلال احترام إرادة الشعب ورغباته والتزاماً بتوجهاته، فإذا أصبح البرلمان غير متوافق مع رغبات الشعب أو تنكر لها باعتباره صاحب السلطة فهنا يجب حل البرلمان لاستطلاع رأي الشعب (الموكل) ولمعرفة حقيقة موقف الشعب من البرلمان[2].

واتجه الفقيه الانجليزي JENNINGS للقول بشأن نظرية الوكالة "إن حكومة ما تريد تحقيق الأغلبية لابد لها أن تطلب ذلك من الشعب نفسه ليدعمها في سياسة معينة، وللشعب الحق في انتظار أن

---

(1) علاء عبد المتعال :حل البرلمان، مرجع سابق، ص273.

(2) C.S.EMDEN ,The British party system, London ,1953.p152ff.

تقوده هذه السياسة إلى نهاية طيبة، وهو لا يتوقع أن تحدث إصلاحات مهمة إلا إذا كانت من خلال برنامج الحزب الحاكم أو كنتيجة ضرورية لهذه السياسة، والحكومة بدورها يجب عليها أن تواجه الحالات المستعجلة وماعدا ذلك من تطورات سياسية هامة فإنه يجب ألا تتحقق بدون رضاء الشعب الذي يملك أن يبقى هذا الحزب الحاكم في السلطة أو أن يخلعه منها"[1].

وبناء على ذلك ووفقا لمفهوم نظرية الوكالة اتجه الواقع الانجليزي إلى العديد من حالات الحل دون وجود لأي خلاف بين الحكومة والبرلمان وإنما كانت بهدف استطلاع رأي الشعب حول مجموعة من المسائل المهمة، واتجه إلى أن هذه الانتخابات الناتجة عن الحل تماثل الاستفتاء، فالهدف من كليهما واحد وهو معرفة الرأي العام بشأن سياسات الدولة.

أما الفقه الفرنسي فقد اتجه إلى نفس الرأي بأن الحل يقوم مقام الاستفتاء في استطلاع رأي الشعب بشأن مسألة مهمة وبناء على أن الحل يسمح باستشارة الناخبين بخصوص هذه المسألة واستخلاص النتيجة مما سيقومون باختياره ممثلا لهم والحاصل على الأغلبية، كل ذلك يعتبر مؤشرا لرأي الشعب حول المسألة المطروحة وذلك باختيار حزب أو مجموعة من النواب لإجراء استفتاء حقيقي[2].

(1) JENNINGS. Cabinet government, the third edition . london.1969.p.504.(N I)

(2) DUGUIT. Droit constitutionnel 2 e ed, paris 1928,P.573.

حيث قصد بذلك إمكانية السماح للناخبين بالإدلاء بآرائهم والتعبير عنها فيما يتعلق بالمسائل العامة للدولة والمساهمة بذلك في إدارة شئون البلاد.

و من الفقهاء الذين أشاروا إلى التطابق ما بين الحل والاستفتاء الفقيه CARRE DE MALBERG حيث فرق ما بين النظام النيابي والبرلماني؛لأنه اعتبر أن فكرة الاستفتاء والحل متعارضتان مع النظام النيابي الخالص الذي يقوم أساسا على حجب هيئة الناخبين في تقويم إرادة النواب واستئثار البرلمان بالتعبير عن إرادة الأمة،وعلى العكس فالفكرتان تتفقان تماما مع منطق النظام البرلماني الذي يتطلب أن يكون هناك تطابق تام بين إرادة الناخبين وممثليهم وخضوع البرلمان دوما لرقابة الناخبين.

إلا أن فكرتي الحل والاستفتاء تسمحان لهيئة الناخبين بالخيار بين تأييد سياسة البرلمان أو اختيار ممثلين جدد،فبذلك تحقق الفكرتان الهدف الحقيقي من النظام البرلماني وهو مشاركة الشعب في اتخاذ القرارات السياسية التي ترسم الخطوط العريضة للسياسة القومية للدولة.

وعلى ذلك عرف الحل بأنه "الإجراء الذي يسمح في النظام البرلماني باستطلاع رأي الشعب والذي يستطيع الشعب من خلاله الحكم على البرلمان القائم فيما إن كان متوافقا أم لا مع اتجاهات الشعب،ومن ثم يفرض رقابة على أعضاء البرلمان".

وبذلك فإن الحل يعادل الاستفتاء في الهدف، وهو تنظيم تدخل هيئة الناخبين في اتخاذ القرارات السياسية عن طريق استطلاع رأي الشعب في بعض المسائل التي تتعلق بالسياسة العامة للدولة(1).

إلا أن هذه الآراء قد تعرضت للنقد واهم ما جاء في نقدها :

القول بأن نظرية الوكالة لم تلق ترحيبا؛لان عملية الانتخاب في النظام النيابي لا تؤدي إلى وكالة الأشخاص المنتخبين عن الأمة بينما تؤدي إلى أن للأشخاص الذين تم انتخابهم حق التحدث باسم الأمة والتعبير عن إرادتها بما يحقق المصلحة العامة خلال فترة محددة هي مدة وجود البرلمان التي يحددها الدستور(2).

بالإضافة إلى ذلك تم تسوية الكثير من المسائل الخطيرة في انجلترا دون اللجوء إلى الشعب لاستطلاع رأيه فيها وخاصة فيما يتعلق بالمشكلة الايرلندية وانضمام انجلترا إلى دول السوق الأوروبية عام 1973.

كذلك فإنه وفقا للرأي الفقهي فإن رئيس الوزراء في انجلترا ملزم بطلب حل البرلمان في كل حالة تطفو فيها على السطح السياسي مسألة جديدة تتسم بالأهمية وهذا لا يوجد له أي تطبيق عملي في الواقع الانجليزي، ومسألة تغيير الوزراء لا تتبع دائما بإجراء حل لمعرفة رأي

---

(1) R.CARRE DE MALBARG 'soncideratoins théoriques sur la question de la combinaison. Du referendum avec le parlementaris me R.D.P.,1931,P.220

(2) وايت إبراهيم ووحيد رأفت : القانون الدستوري 1937، ص 157 وما بعدها- محمد كامل ليلة : النظم السياسية، مرجع سابق، ص537 وما بعدها.

الشعب بخصوص هذا التغيير الذي قد يغير مجرى الحياة السياسية للبلاد[1].

والقول بأن الحل يلعب دوراً بديلاً للاستفتاء في انجلترا واجه الكثير من الصعوبات في الإطار العملي؛لأن اتجاه الناخبين لابد أن ينصب على مسألة مهمة ومحددة إلا أن الواقع في الانتخابات مختلف بحيث درج على أن الأحزاب المتنافسة تقوم بوضع برنامج انتخابي متكامل يصعب فيه تحديد مسألة معينة.

وغالبا ما تلجأ هذه الأحزاب إلى عدم التطرق للمسائل المهمة والخطيرة إذ قد يكون للشعب موقف مغاير مما ينعكس سلبا عليها في الانتخابات والدليل على ذلك مسألة انضمام انجلترا إلى السوق الأوروبية المشتركة حيث لم يتعرض أي من الحزبين الكبيرين العمال والمحافظين لهذه المسألة في البرنامج الانتخابي أثناء الحملات الانتخابية من عام 1964 -1974[2].

حيث يمكن القول بأن الحل بهدف استطلاع رأي الشعب حول مسألة معينة مهمة مرتبطة بالموقف السياسي لرئيس الوزراء الذي لا يلجأ إليه إلا إذا كانت الأجواء مهيأة لكي تكون نتيجة الاستفتاء مؤيدة لحزبه[3].

وبالنظر إلى الحملات الانتخابية في انجلترا نجد أن الحزبين الكبيرين (العمال والمحافظين) لم يكن لهما برامج محددة أثناء

---

(1) P.ALBERTINI, op.cit.p.256
(2) J.P.BOIVIN.'L' angleterre. Etleurope'.R.F.S.P.,1976.P197 et. suiv
(3) W.G.ANDREWS ' some thoughts on the power of dissolution' P.A .summer 1960.p.292.

الحملات الانتخابية، ولم يلتزم أي حزب من هذه الأحزاب بكل الوعود والشعارات التي رفعها أثناء الحملة الانتخابية بعد فوزه بالانتخابات مما يدل على أن الناخبين عندما يتوجهون للانتخابات لا يبحثون عن البرامج وإنما يبحثون عن شخصية رئيس الحزب أو ممثله بالانتخابات، وهو الأمر الذي يتعارض كليا مع نظرية الوكالة[1].

وكذلك فان الطابع المميز للنظام الانجليزي هو اعتماده على الثنائية الحزبية مما يؤدي لأن يكون للحل وظيفة أخرى بخلاف وظيفته في استطلاع رأي الشعب في بعض المسائل المهمة، وهي الحفاظ على تناوب السلطة ما بين الحزبين الرئيسيين، فكل حزب ينتقل من الحكم إلى المعارضة ثم من المعارضة إلى الحكم[2].

يلاحظ مما سبق أن حق الحل لعب دوراً بديلاً للاستفتاء وخاصة في انجلترا وذلك من خلال السوابق التي مرت بها انجلترا والتي تؤكد أن حق الحل لعب دور مميزا في استطلاع رأي الشعب حول بعض المسائل المهمة، ورغم ما وجه من انتقادات لهذا الرأي ومن خلال الواقع التاريخي الذي وجد في القرنين التاسع عشر والعشرين فإن هذا الواقع أكد على أن الحكومة لجأت إلى هذا الحق في أكثر من مناسبة لاستطلاع آراء الشعب حول مسألة مهمة.

ورغم أن حق الحل من الممكن أن يؤدي إلى تناوب السلطة ما بين الحزبين الكبيرين فإن هذه الوظيفة لا تتعارض أبدا مع وظيفة استطلاع رأي الشعب في المسائل الهامة؛ لأنه دوما في الانتخابات تكون هناك برامج انتخابية ترفعها الأحزاب وتعلنها ولابد من تضمين هذه البرامج كيفية

---

(1) A.MABILEAU.op,cit.,p1087..
(2) P.ALBERTINI. op.cit,.p.258-260

معالجة القضايا المهمة والحساسة في الدولة مما يدفع المواطن للمقارنة، وهو الذي يقرر أيا من البرامج أصلح للتعاطي معه وأقدر على تحقيق طموحات المواطن، وهو الأمر الذي يعني استطلاع رأيه بصدد المسالة المثارة والتي أدت إلى حل البرلمان.

لذا نتجه إلى تأييد هذا الرأي الفقهي، ولكن نختلف معه في أنه جعل حق الحل بديلا للاستفتاء، ومن الممكن أن يحل محله في النظم الديمقراطية؛لأن لكل من حق الحل والاستفتاء المفهوم والمدلول الخاص به فما الموقف لبرلمان جديد يتم حله لاستطلاع رأي الشعب في مسالة مهمة رغم أنه مؤيد من الشعب؟.

ألا يكفي هنا الاستفتاء ويدرأ حل البرلمان خاصة إذا كانت المسألة بحاجة إلى استفتاء الأمة لخطورة هذه المسألة وكونها تمس المصالح الأساسية للمجتمع والتي لا يمكن للبرلمان الفصل فيها وحده.

ومن الممكن القول بأن هذا الرأي الفقهي قد هدف إلى جعل حق الحل إحدى الفرص التي تستطيع الأمة من خلالها التعبير عن رأيها والتنفيس عن رغباتها، مما يؤدي للشعور من قبل الشعب بأنه مشارك في نظام الحكم وتسيير أمور الدولة.

وهو الأمر الذي من شانه تدعيم الديمقراطية وتحقيق الثبات والاستقرار السياسي(1).

---

(1) A.MATHIOT. op, cit ,p.183

المطلب الثاني

تطبيقات الحل بهدف استطلاع رأي الشعب

في بداية القرن العشرين كان حل البرلمان يتم دائماً في انجلترا بسبب الرغبة في استشارة الجهاز الانتخابي (الشعب) في مسالة معينة، ومن أمثلة ذلك: حل البرلمان في عام 1842 لمعرفة آراء الشعب في مشروع قانون ينص على تحديد الناخبين على أساس الثروة المنقولة[1].

وكذلك الحل الذي قام به (دزرئيلي) في عام 1868 رئيس الوزراء البريطاني تطبيقا لهذا السبب خاصة عندما خسرت وزارته ثقة البرلمان أثناء مناقشة موقف الحكومة من الكنيسة الايرلندية؛حيث قدم عندها (دزرئيلي) النصيحة للملكة بحل البرلمان وقدم استقالته وتم حل المجلس في 4مايو عام 1868[2]، وكان من بين أسباب هذا الحل أيضا رغبة الرئيس في معرفة رأي الشعب (الناخبين) في سياسة الحكومة بصفة عامة وفي برنامج الإصلاح الانتخابي بصفة خاصة[3].

والحل الذي قام به (جلادستون) في عام 1886 حيث خسرت الحكومة ثقة مجلس العموم وذلك بمناسبة مناقشة مشروع القانون المتعلق بالمسألة الايرلندية، وفضلت الحكومة أن تلجأ إلى حل البرلمان على الرغم من أنه لم يكن يتبقى على نهاية مدته سوى 6 أشهر فقط

---

(1) زين بدر فراج : القيود الواردة على حق رئيس الجمهورية في حل المجلس النيابي، مرجع سابق، ص27.

(2) علي عبد العال : الآثار القانونية والوظائف السياسية لحل البرلمان، مرجع سابق، ص129.

(3) السيد صبري : الوزير الأول في انجلترا 1947 القاهرة، ص 153.

وأعلن جلادستون صراحة عن سبب الحل في خطابه إلى الملكة في 8 يونيو، وأوضح أن السبب الرئيسي يكمن في الرغبة في استشارة الجهاز الانتخابي في المسائل الهامة[1].

كذلك استخدم هذا السبب في ظل النظام الفرنسي؛ حيث تم استخدامه لمعرفة رأي الشعب في بعض المسائل المهمة، فلقد دعا الجنرال (ديغول) في عام 1962 إلى اختيار رئيس الجمهورية بطريقة الاقتراع العام واستفتاء الشعب في هذا الموضوع لمعرفة رأيه بالرغم من معارضة الأحزاب السياسية لهذا الإجراء تأسيسا على أنه يخالف القواعد الدستورية[2].

وإزاء ذلك تم طرح الثقة بالحكومة وهو الأمر الذي دفع الجنرال (ديغول) عقب الاقتراع بطرح الثقة للإعلان بأنه إذا جاءت نتيجة الاستفتاء غير مؤيدة لرأيه فسوف يضطر لتقديم استقالته، وعلى إثر الموافقة على طرح الثقة بالحكومة قام رئيس الجمهورية بحل الجمعية الوطنية بتاريخ 6 أكتوبر 1962 ودعوة الناخبين لاختيار مجلس نيابي جديد تم على أثره انتخاب هذا المجلس الذي كانت فيه الأغلبية مؤيدة للرئيس إضافة إلى تأييد الشعب لرأيه في اقتراحه[3].

واستخدم هذا الحق في مصر عام 1979 حيث لجأت السلطة التنفيذية في مصر لحقها في حل البرلمان استنادا إلى استطلاع رأي الشعب حول مسألة مهمة حيث تم حل البرلمان المصري (مجلس الشعب) عام 1979 لاستطلاع رأي الشعب في معاهدة السلام بين مصر وإسرائيل، وان

---

(1) J.VELU.op.cit,.p.351

(2) J.VELU.op.cit,.p.352.-

DAALDER. Cabinet Reformim in Britain . London.1964.p.248

(3) A.HAURIOU: Droit constitutionnel . 2e ed. paris.1929.p972

ذهب البعض إلى القول بأنه وإن كان السبب المعلن لهذا الحل هو الرغبة في التعرف على رأي الأمة في معاهدة السلام سابقة الذكر، فإن الهدف الرئيسي والحقيقي يكمن في رغبة الحكومة في التخلص من بعض الأعضاء الذين أبدوا معارضتهم لهذه المعاهدة[1].

يلاحظ مما سبق أن الحل بهدف استطلاع رأي الشعب يمثل السبب الغالب في الحل مع التأكد من أن هذا السبب موجود في كل أسباب الحل، بمعنى أن الحل يهدف بالأساس إلى استطلاع رأي الشعب في مدى ضرورة الحل سواء كان الحل بسبب دعم الأغلبية أو البحث عنها أو نتيجة للخلاف بين السلطتين، ففي كل هذه الحالات نجد أن هناك هدفاً ثابتاً ألا وهو معرفة رأي الشعب في ذلك.

و حتى يحقق الحل بهدف استطلاع رأي الشعب الغرض منه لابد من تدعيمه بمجموعة من الوسائل التي تساعد في فهم المشكلة أو السبب أو المسألة التي تم الحل لأجلها حتى يكون المواطن على معرفة وإدراك بما يجري حوله وحتى يعطي الرأي الصواب الذي ينصهر في بوتقة المصلحة العامة، وإلا إن لم يكن هناك أدوات مساعدة فسوف يكون هناك نوع من التضليل؛لأن الشعب ليس كله مدركاً ولديه القدرة على التمييز والتفكير الصحيح ليبدي رأيه في المشكلة المعروضة أو القدرة لاختيار الحزب القادر على تحقيق الطموحات وحماية المصالح العامة.

---

(1) علي عبد العال : الآثار القانونية والوظائف السياسية لحل البرلمان، مرجع سابق، ص 130.

بالإضافة إلى ذلك لابد أن تكون هذه المسألة المعروضة المراد استطلاع رأي الشعب ليقول كلمته فيها من المسائل الحيوية والجوهرية والمؤثرة في مجرى الحياة السياسية للبلاد ، ولا شك في أن ذلك متروك للسلطة التقديرية للسلطة التنفيذية التي تقوم بالحل.

والقول بإطلاق حق السلطة التنفيذية في إجراء الحل في كل مسألة يثور حولها خلاف أو ترى بأنها مسالة مهمة يعطي لهذه السلطة رخصة التخلص من البرلمان بحجة استطلاع رأي الشعب.

وهنا لابد من التسليم بأن محاولة وضع معيار حاسم لتحديد ماهية المسألة التي تؤدي إلى الحل وطلب الرأي هي محاولة في غاية الصعوبة هذا من جهة ،أما من جهة أخرى فإن السلطة التنفيذية لن تعدم الوسيلة لتبرير أهمية المسألة التي تبرر اللجوء إلى الحل،ولهذا يجب أن يخضع قرار الحل لجهة أو سلطة محايدة أو لرقابة المحكمة الدستورية العليا بوصفها الحارس الأمين على تطبيق الدستور تطبيقا سليما.

وخاصة أن ترك مسألة الحل في يد السلطة التنفيذية تجعل منها حكما وخصما في ذات الوقت،وحتى يمكن تطبيق ذلك فالأمر متروك لاحترام السلطة التنفيذية للدستور،ولمدى الوعي السياسي لدى الشعب في حالة جنوح السلطة وابتعادها عن الصواب.

المبحث الرابع
أسباب أخرى تؤدي إلى حل البرلمان

من خلال ما تقدم وجدنا أن وظائف حق الحل التي تم تناولها كان يغلب عليها الطابع السياسي؛لذلك لا يقتصر حق الحل على هذه الوظائف ذات الطابع السياسي فوجدت مجموعة أخرى من الوظائف التي تؤدي إلى حل البرلمان وتعتبر من مبررات حق الحل لما تشكله من أهمية ولطابعها الخاص سواء كان السبب وراء ذلك الخلاف بين مجلسي البرلمان أو قرب انتهاء إنابته أو التعديل الدستوري وإدخال تعديلات على نظام الدولة الانتخابي أو بسبب حالة الضرورة أو نتيجة لخلاف بين الشعب والبرلمان؛ لذلك سنتناول هذه الأسباب بنوع من التفصيل على النحو الاتى:

أولا : الحل بسبب الخلاف بين مجلسي البرلمان:

لا يمكن اللجوء لهذا الحل في الدول التي تأخذ بنظام المجلس الواحد ،وبالتالي فإنه ينطبق فقط على الدول التي تتبنى نظام المجلسين .

ففي حالة حصول خلاف بين المجلسين وأصبح تجاوبهما متعذرا فإن السلطة التنفيذية تلجا إلى حل المجلسين معا أو أحدهما طبقاً لما ينص عليه الدستور وذلك لمعرفة أيهما أكثر تأثيراً لدى الشعب ويمثل أغلبية أصوات الناخبين[1].

وبذلك تستطيع السلطة التنفيذية إيجاد نوع من التوافق بين المجلسين تكفل معه السلطة التنفيذية بتقريرها للحل استنادها إلى هذا

---

(1) محمد عبد الحميد أبو زيد : حل المجلس النيابي، مرجع سابق، ص167 .

السبب في تحقيق الاستقرار السياسي لمؤسسات الدولة، فوقوع خلاف بين المجلسين قد يؤدي إلى شلل الحياة التشريعية وتوقفها.

وبالتالي تصدر تشريعات لا تكون معبرة عن رغبة صانعيها ؛لذلك يجب على صاحب السيادة في هذه الحالة ألا وهو الشعب بإبداء رأيه من خلال منح الثقة للمجلس الذي يرى أنه أقدر على تلبية رغباته، فمجرد الخلاف بين المجلسين على أمر من الأمور لا يتوقع معه حل المجلس إلا في الحالات ذات العراك الشديد والنقاشات الطويلة العقيمة التي لن تنتهي أو تصل إلى نتيجة معينة[1].

ومن الدول التي أخذت بنظام المجلسين مصر في دستوري 1923- 1930 مجلس الشيوخ ومجلس النواب، وكان السبق في ظهور نظام المجلسين في انجلترا حيث يوجد مجلس العموم ومجلس اللوردات، وفي فرنسا مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية.

على أن الأخذ بنظام المجلسين يوجب التفرقة بينهما بحيث لا يكون كل مجلس صورة مطابقة للآخر وإلا انتفت الحكمة من نظام المجلسين، فلكل مجلس دوره الخاص به في العملية التشريعية والرقابية.

وقد يحدث الخلاف بين المجلسين أثناء القيام بالعملية التشريعية أو الرقابية بما يصل إلى حد عدم الاتفاق بينهما ويصر كل مجلس على رأيه ويرى أنه على صواب[2].

---

(1) زين بدر فراج : القيود الواردة على حق رئيس الجمهورية بحل المجلس النيابي، مرجع سابق، ص167.

(2) بشير علي محمد باز : حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، مرجع سابق، ص69.

و في حالة احتدام الخلاف بين المجلسين بسبب بعض المسائل السياسية المهمة مما يؤدي إلى إثارة الرأي العام نتيجة تلك المناقشات العقيمة، ويكون الحل هو العلاج الماثل لتلك النقاشات.

ومن أمثلة الدساتير التي تنص على هذا الحل دستور الدنمارك الصادر عام 1915 حيث نصت المادة (22) منه على أنه "يجوز للملك حل الفولكينج ويطبق القواعد التالية على حل اللاندستيج حينما يتبنى الفوكلينج مشروع قانون يرسله إلى اللاندستيج خلال مدة 3 شهور على الأقل قبل نهاية دور الانعقاد(1).

وحينما لا يتبنى هذا المشروع ولا يصل المجلسان قط إلى تبنيه في عبارة مماثلة وذلك بعد تشكيل لجنة من عدد مساو من المجلسين تقوم بإيداع تقرير عن هذا المشروع، فإذا قام الفلوكينج بعد ذلك بتبني نفس المشروع دون تغيير وذلك على أثر انتخابه لفصل تشريعي جديد وقام بتبنيه خلال دور الانعقاد العادي وإرساله إلى اللاندستيج خلال المدة المشار إليها فإنه يجوز للملك إذا لم يتم الاتفاق بين المجلسين أن يحل اللاندستيج"(2).

ويهدف هذا الحل إلى تمكين السلطة التنفيذية من تحقيق الاستقرار السياسي؛حيث إن وقوع الخلاف بين المجلسين قد يؤدي إلى إصابة الحياة التشريعية بالشلل التام، وليس ذلك فقط بل من الممكن أن يؤدي إلى إصدار قوانين لا تعبر إلا عن إرادة صانعيها، ومن ثم فإن الشعب

---

(1) محمد عبد الحميد أبو زيد : مرجع سابق، ص 167.

(2)P.ALBARTINI: ledissolution et les systèmes constitutionnels français.P.U.F.1977-

-REDSLOP : le régime parlementaires paris 1924.p.117 ets

صاحب السلطة الأصيل مطالب هنا بالتعبير عن رأيه ويمنح الثقة للمجلس الذي يرى أنه أقدر على التعبير عن رغباته وطموحاته.

ومن البديهي ألا يؤدي الخلاف العادي بين المجلسين إلى وقوع الحل[1].

ثانيا : حل البرلمان بسبب قرب انتهاء مدة إنابته

تلجأ الحكومات إلى هذا السبب في الحل لتجنيب البلاد مخاطر الأعمال التي يقوم بها البرلمان في الفترة السابقة على انتهاء مدته المقررة دستورياً؛حيث إن المجالس النيابية غالبا ما تعمد قرب انتهاء ولايتها البرلمانية إلى العبث بالقوانين وإصدار تشريعات قد يكون الهدف منها في غير الصالح العام ولا يكون لها ضرورة.

بالإضافة إلى قيام المجلس بالعديد من الأعمال التي يهدف من ورائها الأعضاء إلى جمع أصوات الناخبين حولهم ولمساندتهم في الانتخابات القادمة،وهو الأمر الذي يشكل بدوره إضراراً بالمصلحة العامة[2].

وكإجراء وقائي تقوم السلطة التنفيذية بحل البرلمان قبل انتهاء مدته الدستورية لتفوت على أعضاء المجلس هذه الفرصة وتجنب البلاد الكثير من الأزمات التي قد تنتج عن إصدار قوانين لم يراع فيها التحضير الكامل والإعداد،وإنما يكون الهدف منها إيجاد قوانين

---

(1) زين بدر فراج : القيود الواردة على حق رئيس الجمهورية في حل المجلس النيابي، مرجع سابق، ص27.

(2) PHILIPPE Lauvaux : op.cit,1983.p.219 .

عبدالله ناصف : مدى التوازن بين السلطة والمسئولية، مرجع سابق، ص 197.

وتشريعات تخدم مصلحة فئة معينة تخدم مصالح الأعضاء في الانتخابات القادمة.

وتطبيقا لهذا السبب وجدت حالات الحل في انجلترا أعوام (1918- 1945- 1959- 1964)[1].

إلا أنه يلاحظ أن هذا السبب لا يكون من بين الأسباب المعلنة التي تسبب فيها الحكومة قرارها بحل المجلس النيابي على الرغم من أنه قد يكون السبب الرئيسي وراء قيامها بحل البرلمان.

فهي تلجأ إلى تضمين قرار الحل أسبابا أخرى،وهذا ما جرى عليه العمل في بريطانيا[2].

ويكاد النظام الانجليزي ينفرد بالاستناد إلى هذا السبب من أسباب الحل.

ووجد أحد التطبيقات في النظام الأردني؛حيث تم حل مجلس النواب عام 1993 قبل نهاية الفصل التشريعي بأربعة أشهر،وكان تبرير الحكومة بشان هذا الحل أن إجراء الانتخابات العامة للمجلس القادم يجب أن تجري خلال الشهور الأربعة التي تسبق انتهاء مدة المجلس.

---

(1) علي عبد العال : الآثار القانونية والوظائف السياسية لحل البرلمان، مرجع سابق، ص 174.

– السيد صبري : حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص153.

(2)-JENNING: cabinet government.op.cit.,p.416

وكذلك تعذر عقد دورة استثنائية للمجلس فلا يعقل أن يخوض أعضاء المجلس النيابي الانتخابات الجديدة وهم يتمتعون بالصفة النيابية التي قد تؤثر على نزاهة الانتخابات[1].

ثالثا: الحل بسبب إدخال تعديلات في نظام الحكم أو النظام الانتخابي للدولة

تقوم الحكومة بحل البرلمان عند إدخال تعديلات جوهرية في نظام الحكم أو وضع الدولة الدستوري والسياسي أو غير ذلك من الأمور الجوهرية التي تمس كيانها ومصالحها.

أو عند تغير النظم الانتخابية للدولة كأن تتبنى الدولة نظام الانتخابات بالقائمة، أو أن يتم تقرير نظام الانتخاب بالتمثيل النسبي، أو القيام بالحل مع إعادة توزيع الدوائر الانتخابية في البلاد وذلك تماشيا مع المستجدات الكثيرة من زيادة عدد السكان وإعادة ترتيب التقسيمات الإدارية سواء بالزيادة أو النقصان.

والدول التي تلجأ إلى هذه الطريقة هي غالبا الدول التي ترفض الأخذ بنظام الديمقراطية المباشرة وشبه المباشرة، فالاستفتاء يكون أكثر فاعلية في الكشف عن رأي الشعب مباشرة، ومن بين هذه الدول التي تلجا إلى ذلك انجلترا والتي لجأت إلى هذا الحل أكثر من مرة[2].

وقد تم حل البرلمان في انجلترا أكثر من مرة تطبيقا لهذا السبب؛ ومن ذلك الحل الواقع في سنة 1832 حيث تم الحل بمناسبة إلغاء

---

(1) عوض الليمون : سلطة رئيس الدولة بحل البرلمان بالأردن، مرجع سابق، ص493.

(2) سليمان الطماوي : السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص 106.

بعض المقاطعات والتي بلغت 86 مقاطعة وضم المقاعد التي بها إلى مقاطعات أخرى.

وكذلك عام 1868 تم حل البرلمان حيث كان من بين الأسباب التي أدت إلى حل البرلمان الذي قامت به حكومة (دزرئيلي) إعادة الإحصاء الانتخابي في البلاد وكذلك ما قامت به حكومة (لويد جورج) بحل البرلمان بسبب تعميم حق الاقتراع على الرجال والنساء[1].

وفي مصر تم حل البرلمان أكثر من مرة استنادا إلى هذا السبب؛حيث قامت وزارة (زيوارباشا) في 24مارس 1925 بتقديم استقالتها للملك بعد فوز الوفد بأغلبية ساحقة وانعقد البرلمان في مارس 1925، إلا أن الملك بدلا من قبول استقالة (زيوارباشا) قرر حل البرلمان واصدر في 26مارس 1925 مرسوما يقضي بتعديل قوانين الانتخاب[□].

وكذلك تم حل مجلس النواب في أكتوبر 1930 بواسطة رئيس الوزارة إسماعيل صدقي حيث قرر إلغاء الدستور لسنة 1923 وحل مجلس النواب والشيوخ معا وأعلن دستوراً جديداً للبلاد،وتغير نظام الانتخاب من الانتخاب المباشر الذي كان مقررا في دستور 1923 إلى نظام الانتخاب على درجتين[3].

ومن التطبيقات الأخرى في مصر حل مجلس الشعب عام 1987 بسبب التغيير في نظام الانتخابات والذي قرر فيه الرئيس مبارك حل

---

(1) J.VELU.op.cit.p.370

(2) ثروت بدوي : النظم السياسية، مرجع سابق، ص201.

(3) سليمان الطماوي : السلطات الثلاث ، مرجع سابق، ص 547 – سليمان الطماوي: مبادئ القانون المصري والاتحادي ط1، 1960، ص 161. – إبراهيم شلبي : تطور النظم السياسية والدستورية في مصر، مرجع سابق، ص 430.

مجلس الشعب والعودة من جديد لتبني نظام الانتخاب بالقائمة الحزبية مع التمثيل النسبي، وتم تشكيل مجلس الشعب على هذا النحو[1].

وكذلك الحل الواقع في عام 1990 والذي تقرر بناء عليه تغيير النظام الانتخابي للدولة والعودة إلى النظام الانتخابي الفردي، وتم تشكيل مجلس الشعب الجديد على هذا الأساس[2].

وكذلك نجد النظام الدستوري الأردني لم يخل من هذا التطبيق حيث تم حل مجلس النواب الأردني في 1950/1/1 بسبب تعديل قانون الانتخابات خاصة بعد أن تم إلحاق الضفة الغربية بالضفة الشرقية وما تطلبه الوضع من ضرورة تمثيل أهالي الضفة الغربية في البرلمان، والمجلس المنحل لم يعد يمثل الشعب الأردني التمثيل السليم بعد إلحاق الضفة الغربية بالأردن مما استوجب إجراء تعديل على قانون الانتخابات.

كذلك ما جرى عليه العمل في حل مجلس النواب عام 1993 حيث صدر قانون انتخاب جديد وهو قانون الصوت الواحد الذي لاقى كثيرا من الاعتراضات خصوصا من المجلس المنحل الذي كان يرى أنه

---

(1) وهو المجلس الذي لم يسلم من نبال الهجوم التي سقطت للطعن بعدم دستوريته وقد جاء المجلس مستندا إلى القانون رقم 188 لسنة 1986 إلا أن المحكمة لدستورية العليا حكمت في 19مايو 1990 بعدم دستورية هذا القانون وبطلان تشكيل مجلس الشعب الذي أنشئ مستندا عليه مع إقرار صحة أعماله منذ نشأته ويلاحظ أن حكم المحكمة الدستورية العليا لم تنكر على المشرع حقه في اختيار النظام الانتخابي ولكنها اشترطت أن يكون ذلك النظام متفقا مع الدستور .

- راجع في ذلك – سعاد الشرقاوي وعبدالله ناصف : القانون الدستوري والنظام السياسي المصري 1993 –1994، مرجع سابق، ص585وما بعدها .

(2) علي الدين هلال : السياسة والحكم في مصر، مرجع سابق، ص 231.

من الواجب عرض القانون عليه، ولكن الحكومة لم تستجب لطلبات النواب وقامت بحل المجلس لتقوم بإصدار القانوني الانتخابي[1].

رابعا : الحل في حالة الضرورة

يعتبر هذا السبب من أسباب الحل الذي تلجأ إليه السلطة التنفيذية عند وجود ضرورة تتطلبها الحاجة، وتختلف بعض الدساتير في اشتراط الضرورة لوقوع الحل.

وقد نص دستور 1971 المصري صراحة على الحل في حالة الضرورة وذلك في المادة (136) منه بعد التعديل الدستوري 26-3-2007، والتي جاء فيها "لا يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرار بحل مجلس الشعب إلا عند الضرورة، وإذا حل المجلس في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد لذات الأمر ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يجاوز ستين يوما من تاريخ صدور قرار الحل ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لتمام الانتخاب".

فالدستور هنا منح رئيس الجمهورية حق الحل في حالة الضرورة كسبب يستند إليه لإصدار قراره بحل المجلس.

وهذا بخلاف ما كان معمول به في هذه المادة قبل التعديل والتي كانت تشترط إجراء استفتاء على قرار الحل مما يرتب عليه مطالبة رئيس الجمهورية بإصدار قرار بوقف جلسات المجلس وإجراء استفتاء خلال 30 يوم، وبالتالي فإن الدستور اشترط عدم توقف جلسات المجلس لأكثر من 30 يوما يتم خلالها إجراء الاستفتاء.حيث أن المدة التي نص

---

(1) فلاح محمد فلاح الخطيب : مرجع سابق، ص75.

عليها الدستور وهي الثلاثون يوماً جاءت كإجراء وقائي ووسيلة ضغط حتى لا يكون هناك تخاذل أو مجرد تفكير بالتباطؤ في معالجة الأمر وعرضه على الشعب لاستفتائه في الحل ومعرفة رأيه فيه، مع التذكير بان إجراء رئيس الدولة إجراء استثنائي؛لذلك لا يجوز فيه التخاذل أو التباطؤ فإيقاف جلسات المجلس إجراء استثنائي،والإجراء الاستثنائي يفترض التفسير الضيق.

إلا أن التعديل الجديد والذي اعفي رئيس الجمهورية من إجراء الاستفتاء والخوض في غمار المدد والاستفتاء قيده هنا فقط بميعاد إجراء الانتخابات الجديدة في مدة لا تتجاوز الستين يوما من تاريخ صدور قرار الحل.

خامسا : الحل بسبب الخلاف بين البرلمان والشعب ذاته:

قد يكون سبب الحل خلافا ينشأ بين مجلس النواب والشعب ذاته، إذ إنه تتغير ميول واتجاهات الشعب السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية في حين تبقى توجهات البرلمان كما هي على حالتها الأولى،مما يؤدي بالتأكيد إلى أن يصبح البرلمان غير معبر عن إرادة الأمة وكذلك الحكومة المؤيدة من قبل البرلمان إذا كانت مشكلة من الأغلبية البرلمانية.

مما يتطلب تدخل رئيس الدولة باعتباره أمينا على مصالح البلاد ويعمل على تحقيق إرادة الشعب؛مما يضطره إلى إقالة الحكومة المؤيدة من الأغلبية البرلمانية ويقوم بتعيين وزارة أخرى يتم بعدها حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة،ويشكل برلمان جديد يعبر عن اتجاهات وآمال الأمة التي هي صاحبة السيادة والمجلس مجرد وكيل عنها[1].

---

(1) محمد عبد الحميد أبو زيد : حل المجلس النيابي، مرجع سابق، ص 169 ومابعدها.

وتطبيقا لذلك ما نص عليه الدستور المغربي من إعمال الحل الإجباري في استفتاء الشعب على مشروع قانون رفضه البرلمان حيث جاء فيه "إذا وافق الاستفتاء على مشروع قانون رفضه البرلمان تعين حل المجلس".

مما يدل على أن المجلس لم يعد يعبر عن رأي الأمة، وبالتالي يجب على الملك حل المجلس فوراً، إلا أن هذا النص أسقط في دستور 1972 حيث تم تنظيم الحالات التي يلجأ فيها الملك إلى طرح مشاريع القوانين على الاستفتاء الشعبي.

وهذا ما جرى عليه العمل في دستور 1971 في مصر بعد أن تقرر استفتاء الأمة في قرار الحل، فإذا جاءت النتيجة مؤيدة للوزارة عندها يتم حل المجلس؛ لأن البرلمان يصبح غير معبر عن رأي الشعب.

مما تقدم نرى أن الأسباب التي سقناها للحل لم ترد على سبيل الحصر، فالواقع أن معظم الدساتير لم تفصح عن أسباب الحل وتركت ذلك لتقدير السلطات السياسية في الدولة وعلى رأسها رئيس الدولة والحكومة.

وبناء على ذلك فإن تلك الأسباب التي عرضناها لا تمنع من الحل في حالة توافر أسباب أخرى تؤدي إليه؛ لأن تحديد حالات الحل على سبيل الحصر قد يرد عقبة في طريق عمل المؤسسات الدستورية في بعض الحالات، فمن الأفضل أن تصاغ نصوص الدستور في قوالب عامة ويترك للعمل والتطبيق تشكيل محتواها. إلا أن الأسباب التي ذكرناها للحل تمثل الاتجاه الغالب لدى الدساتير ولا تمنع من وجود أسباب أخرى متى توافرت يتم حل المجلس النيابي.

المبحث الخامس

مدى الالتزام بتسبيب القرار الصادر بالحل

يثور التساؤل عما إذا كان هناك التزام يقع على عاتق الحكومة بتسبيب قرار الحل، أي هل هناك التزام على رئيس الدولة بتسبيب قرار الحل بحيث إذا خلا مرسوم الحل من بيان الأسباب فإنه يعد باطلا ولا أثر له.

اتجهت بعض الدساتير إلى إلزام السلطة التنفيذية بأن تذكر الأسباب التي أدت إلى الحل في صلب المرسوم الصادر بذلك، بحيث إذا خلا مرسوم الحل من بيان الأسباب فإنه يعد باطلا ولا أثر له، وهذا الالتزام قد يكون صريحا أو ضمنيا وذلك عن طريق وضع القيود على قرار الحل الصادر من رئيس الدولة.

أولا : التسبيب الضمني:

يقصد بالتسبيب الضمني أن النص الدستوري لم يبين ولم يذكر الأسباب التي دعت إلى الحل، ولكنها تفهم وتستنتج ضمنيا من قرار الحل؛ كأن يقرر النص الدستوري قاعدة تقول "عدم جواز حل المجلس النيابي مرة ثانية لنفس السبب الذي سبق وأن حل من أجله. أو عدم جواز حل المجلس لذات السبب مرتين"[1].

ومعنى ذلك أنه متى أقر الدستور عدم الحل مرتين لنفس السبب فإنه بذلك يلزم رئيس الدولة بضرورة ذكر السبب الأول لحل هذا

(1) PHILLIPS ARDANT :op.cit.R.D.P.1991p.313

المجلس "الذي لم يذكر فيه سبب الحل"؛لأنه من الممكن معرفة السبب الثاني إن كان مجرد تكرار للسبب الأول للحل أم مختلفاً عنه.

ومن الدساتير التي لجأت إلى هذا الاتجاه الدستور المصري الصادر في عام 1923 في المادة (88) منه والتي نصت على أنه "إذا حل مجلس النواب في أمر ما فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر".

وكذلك المادة (38) من دستور 1930 التي جاء فيها "لا يجوز حل مجلس النواب أكثر من مرة لسبب واحد".

دستور 1956 جاء فيه في المادة (111) أنه "... فإذا حل مجلس الأمة فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر".

وبالنسبة لدستور 1930 نجد أن سبب الحل قد ورد ضمنا في الديباجة أو المقدمة أو الأعمال التحضيرية للدستور عند وضعه والأدلة كثيرة،فقد نص الدستور في المادة (38) على أن للملك حق حل مجلس النواب،وحسب هذا النص المطلق المبهم هل يحق حل المجلس دون قيد أو شرط ؟ إلا أن هذا الحل قد قيد ببعض الضوابط والقيود من خلال الرجوع للأعمال التحضيرية.

اتجهت لجنة المبادئ إلى حل مجلس النواب لا يكون إلا بناء على طلب الوزارة[1].

---

(1)- محمد خليل صبحي : تاريخ الحياة النيابية في مصر – مطبعة دار الكتابة المصرية 1947، الجزء الرابع ص173 وما بعدها.

– علي عبد العال سيد احمد : مرجع سابق، ص315 وما بعدها. السيد صبري : حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص135.

ودستور 1971 جاء بنص ضمني يقضي بضرورة ذكر السبب الذي من أجله يحل المجلس؛حيث أكدت المادة (136) شرطي الحل وهما الضرورة والاستفتاء، بمعنى أن الضرورة تتطلب ذكر السبب وكذلك الاستفتاء يجب أن يتم فيه ذكر السبب الذي دفع برئيس الجمهورية إلى حل المجلس حتى يتمكن الشعب من الحكم على الموضوع وهو على دراية بالسبب الذي دفع برئيس الجمهورية لحل المجلس وتقدير هذا السبب إما بموافقته أو رفضه.

وبعد تعديل هذه المادة جاء فيها ما يقضى بضرورة ذكر السبب الذي من اجله سيحل البرلمان حيث جاء في نصها "...وإذا حل المجلس في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد لذات الأمر ..."

كذلك دستور المملكة الأردنية الصادر عام 1952 والذي نص في المادة (74) منه على أنه "إذا حل مجلس النواب لسبب ما فلا يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه".

إذن يتبين مما سبق أنه حتى ولو لم ينص صراحة في الدستور على ذكر سبب الحل فإن ذلك قد يكون ضمنيا ؛وذلك حماية للمبادئ والقواعد الدستورية المعمول بها في الدولة، وحتى لا يكون حق الحل وسيلة سهلة غير مضبوطة أو محاطة بمجموعة من القيود، وذلك حفاظا على الديمقراطية والعدالة وسيادة القانون.

ثانيا : التسبيب الصريح

اتجهت بعض الدساتير إلى منح السلطة التنفيذية حق حل المجلس النيابي، وتحقيقاً لعدم إساءة السلطة التنفيذية لحق الحل أحاطت هذا الحق ببعض الضمانات والقيود، ومن بينها أنها اشترطت أن يصدر مرسوم

الحل مسبباً، أي يتضمن مرسوم الحل الأسباب والدوافع التي أدت إلى الحل في صلبه؛ليتمكن الرأي العام من الحكم على سلامة إجراء الحل[1].

ومن بين الدساتير التي نصت صراحة على ضرورة تسبيب قرار الحل الدستور السوري الصادر في عام 1973 في المادة (107) منه والتي نصت على أنه "لرئيس الجمهورية أن يحل مجلس الشعب بقرار معلل يصدر عنه وتجري الانتخابات خلال 90 يوما من تاريخ الحل ولا يجوز حل مجلس الشعب أكثر من مرة لسبب واحد".

وكذلك الدستور الكويتي الصادر في عام 1962 والذي جاء فيه في المادة (107) أنه "للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم تبين فيه أسباب الحل على انه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى".

وكذلك الدستور اللبناني الصادر عام 1926 في المادة (55) منه والتي نصت على أنه "يحق لرئيس الجمهورية أن يتخذ قرارا معللا بموافقة مجلس الوزراء بحل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة ..."[2].

إلا أن البعض يذهب إلى أن عدم اشتراط الدساتير النص على الأسباب في صلب مرسوم الحل لا يعني تحلل الحكومة من هذا الشرط؛لأن صدور قرار الحل دون الإشارة إلى الأسباب من شأنه أن يضع الرأي العام في الظلام، وذكر الأسباب شئ ضروري لكي يتمكن

---

(1) عبد الفتاح حسن : مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية بيروت19680، ص 389.

(2) محسن خليل : الطائفية والنظام الدستوري في لبنان، الدار الجامعية 1992، ص173. – إبراهيم عبد العزيز شيحا : النظام الدستوري اللبناني 1990، ص433.

الرأي العام من المعرفة والحكم على إجراءات الحل ووزن ذلك عند إجراء الانتخابات الجديدة[1].

لذا لابد من تدخل المشرع لإلزام رئيس الدولة صراحة بذكر الأسباب التي تدفعه إلى إصدار مرسوم الحل،وذلك في المرسوم الصادر بشأن الحل.

حيث إن ذلك سيشكل قيدا حقيقيا على سلطة الرئيس في تقرير الحل؛لأنه إذا كانت الأسباب غير جدية وغير ضارة بالمصلحة العامة أو غير مؤثرة، فمن شأن ذلك أن يؤدي إلى عدم موافقة الشعب على الحل ويؤدي إلى فقدان الرئيس لمصداقيته لدى الشعب.

إلا أن تحقق ذلك مرهون بتوافر الوعي السياسي لدى الجمهور والناخبين والقدرة على التمييز وفحص أسباب الحل ومراجعتها .

---

(1) سليمان الطماوي : السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص 612.

الفصل الثالث

ضمانات حق الحل
والآثار المترتبة عليه

حرصت الدساتير في الأنظمة الدستورية وفي الدول البرلمانية على ضرورة النص على وضع ضمانات وقيود ترد على السلطة التنفيذية عند قيامها بحل المجلس النيابي، فلم تترك لرئيس الدولة الباب مفتوحا دون حسيب أو رقيب في حل البرلمان.

وبعد صدور قرار الحل تنشأ مجموعة من الآثار المهمة لكل المؤسسات العاملة في الدولة؛ لأن أثره لا يقتصر فقط على البرلمان ولكنه يتعدى ذلك إلى الحكومة التي قامت بالحل ولصلاحياتها أثناء فترة الحل وبعد فترة الحل.

وفقا لما تقدم سنقوم في هذا الفصل بدراسة الضمانات والآثار المترتبة على حق الحل وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول : ضمانات حق الحل.

المبحث الثاني : آثار الحل بالنسبة للبرلمان والأعمال المعروضة عليه.

المبحث الثالث : آثار الحل بالنسبة للحكومة.

المبحث الرابع : الرقابة على سلطة الحكومة أثناء الحل.

المبحث الخامس: السلطة المختصة بالإشراف على الانتخابات.

المبحث الأول
ضمانات حق الحل

إذا كانت القاعدة أن حل المجلس النيابي من أطلاقات السلطة التنفيذية التي يكون لها وحدها تقدير مدى الحاجة إليه، فإن المشرع الدستوري قد أحاطه ببعض الضمانات التي تمنع إساءة استعماله، وبدون تلك الضمانات فإن الحل سوف ينقلب وبالا على نظام الدولة الدستوري ويكون مثار احتكاك مستمر بين الحكومة والبرلمان[1].

لذلك سنقوم بتقسيم هذه الضمانات إلى ضمانات عامة ندرسها في مطلب أول وضمانات خاصة ندرسها في مطلب ثان.

المطلب الأول
الضمانات العامة لحق الحل

تتمثل هذه الضمانات في تقصير الفترة الواقعة بين إنهاء حياة المجلس المحلول (القديم) وانعقاد المجلس الجديد؛حيث نجد أن الدساتير قد نصت على حق الحل وقامت أيضا بالنص على هذا القيد.

وهناك بعض الدساتير اشترطت أن يتضمن مرسوم الحل صراحة دعوة الناخبين للقيام باختيار ممثليهم في البرلمان خلال مدة زمنية محددة كحد أقصى؛حيث لا يجوز تجاوز مثل هذه المدة وكذلك النص على

---

(1) – سليمان الطماوي : السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص535 .

– عمرو فؤاد بركات : المسئولية السياسية لرئيس الدولة، مرجع سابق، ص54.

ميعاد انعقاد المجلس الجديد وتحديد مدة محددة تبدأ من تاريخ إجراء الانتخابات[1].

ومن هذه الدساتير دستور جمهورية مصر العربية والذي نص فيه على إجراء الانتخابات الجديدة خلال مدة لا تتجاوز بحدها الأعلى ستين يوما من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء (قبل التعديل) وبعد التعديل أصبح إجراء الانتخابات في مدة لا تتجاوز الستين يوما من تاريخ قرار الحل، وأما المجلس الجديد فيبدأ ميعاد انعقاده في الأيام العشرة التالية على إتمام الانتخابات النيابية[2].

كذلك الدستور الجزائري في سنة 1996 الذي حدد موعد الانتخابات في موعد أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ الحل وذلك في المادة (129) منه.

وجاء في دستور لبنان الصادر لسنة 1926 في المادة (25) منه أنه "إذا حل مجلس النواب وجب أن يشتمل قرار الحل على دعوة لإجراء الانتخابات الجديدة، وتجري هذه الانتخابات وتنتهي في مدة لا تتجاوز الثلاثة أشهر".

كذلك المادة (55) منه والتي جاء فيها "يدعى المجلس الجديد للاجتماع في خلال الأيام الخمسة عشر التي تلي إعلان الانتخاب".

---

(1) سليمان الطماوي : السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص617.

(2) مادة (136) من الدستور المصري لعام 1971.

ودستور الإمارات العربية المتحدة الذي قرر أن يتضمن مرسوم الحل دعوة المجلس الجديد للانعقاد، وذلك في مدة لا تتجاوز ستين يوما من تاريخ مرسوم الحل(1).

هذه بعض الأمثلة لدساتير نصت صراحة في قرار الحل على تحديد مدى زمني والدعوة لإجراء انتخابات نيابية لانتخاب مجلس جديد وتحديد فترة زمنية لا يجوز تجاوزها لانعقاد المجلس الذي تم انتخابه، وتبدأ هذه المدة من تاريخ إجراء الانتخابات(2).

وهناك دساتير اقتصرت فقط على تحديد حد أقصى لانعقاد المجلس الجديد دون النص صراحة على ذلك في قرار الحل ودون تمييز بين الزمن المقرر لإجراء الانتخابات والزمن الذي تتم فيه دعوة المجلس الجديد للانعقاد(3).

ومن تلك الدول الأردن؛حيث جاء في دستور عام 1952 في المادة (73) منه "إذا حل مجلس النواب يجب إجراء انتخابات عامة، بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر".

والكويت جاء في دستورها في المادة (107) منه أنه "إذا حل المجلس وجب إجراء انتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز شهرين من تاريخ الحل".

---

(1) مادة (88) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة.

(2) إبراهيم درويش : النظام السياسي، مرجع سابق، ص143. وحيد رأفت ووايت إبراهيم : القانون الدستوري ، مرجع سابق، ص475.

(3) محمد عبد الحميد أبو زيد : مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص322.

ودستور المغرب في الفصل رقم 71 منه، حيث جاء فيه "يقع انتخاب البرلمان الجديد والمجلس الجديد في ظرف ثلاثة أشهر على الأكثر بعد تاريخ الحل".

ويلاحظ أن الدساتير اتفقت على اشتراط مدى زمني معين لانعقاد المجلس الجديد، ولكنها لم تتفق على الجزاء الذي يترتب على مخالفة المدة الزمنية التي حددت لانعقاد المجلس الجديد[1].

إلا أن هناك اتجاهين؛ فبعض الدساتير نصت على الجزاء المترتب على مخالفة المدة الزمنية المحددة لانعقاد المجلس الجديد صراحة واعتبرت أن أية مخالفة لذلك تكون بمثابة انعدام قرار الحل وكأنه لم يكن ودعوة المجلس القديم للانعقاد وذلك بقوة القانون[2].

ومن هذه الدول سوريا التي نص دستورها الصادر في عام 1973 في المادة (58) منه على أنه "تجري الانتخابات خلال الأيام التسعين التي تلي تاريخ انتهاء مدة مجلس الشعب –يعود المجلس للانعقاد حكما إذا لم ينتخب غيره ويجتمع بعد انقضاء التسعين يوما ويبقى قائما حتى يتم انتخاب مجلس جديد".

والأردن حيث نصت المادة (73) من الدستور على أنه "إذا لم يتم الانتخاب عند انتهاء الشهور الأربعة يستعيد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فورا كأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب مجلس جديد".

---

(1) محمد عبد الحميد أبو زيد : حل المجلس النيابي، مرجع سابق، ص187.

(2) سليمان الطماوي : السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص619.

ولبنان حيث جاء في المادة (55) من الدستور أنه "في حالة عدم إجراء الانتخابات ضمن المهلة المحددة والمنصوص عليها في الدستور يعتبر مرسوم الحل باطلا وكأن لم يكن ويستمر مجلس النواب في ممارسة سلطاته وفقا لأحكام الدستور".

والكويت حيث ورد في المادة (107) من الدستور أنه "إن لم يتم الانتخاب خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطاته الدستورية ويجتمع فورا وكأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد".

أما بقية الدساتير فلم تنص على تلك الأحكام التي تعد فعالة وضمانة حقيقية للحيلولة دون تعطيل المجلس لأي سبب من الأسباب.

لذا لا يمكن تطبيقها إلا إذا نص عليها صراحة في صلب الدستور، وهو ما اتجه إليه الدكتور سليمان الطماوي حيث قال "ولهذا فإننا نرى أنه إذا ما أريد تطبيق النتيجة السابقة فمن المتعين النص عليها صراحة في صلب الدستور كما فعلت الدساتير السابقة، فمثل هذه النصوص تقطع كل جدل حول سلامة التفسيرات، وتضع الحكومة المتعسفة وجها لوجه أمام جماهير الشعب"[1].

لذلك يجب ألا تستنتج أشياء لم تذكر في الدستور كان من الممكن للمشرع الدستوري أن ينص عليها صراحة في الدستور، ويجب ألا تكون نصوص الدستور عرضة للتفسير من أياً كان، بل يجب أن تكون هناك جهة محايدة تكون قضائية كالمحاكم الدستورية العليا التي تشرف على دستورية القوانين.

---

(1) سليمان الطماوي : السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص 620 وما بعدها.

المطلب الثاني
الضمانات الخاصة لحق الحل

هـذه الـضمانات جـاءت في بعـض الدسـاتير؛لأنها تمثـل أهـم الضمانات التي نصت عليها الدساتير في الأنظمة السياسية في دول العالم التي تأخذ بحق الحل[1] وهي:

- استشارة جهة معينة قبل الحل.
- ضرورة إجراء الاستفتاء الشعبي قبل الحل.
- عدم جواز حل المجلس خلال فترة زمنية معينة.
- عدم تكرار الحل لذات السبب.
- استقالة الوزارة التي توقع مرسوم الحل.

وسنتناول ذلك بشئ من التفصيل على النحو الاتى:

أولاً: استشارة جهة معينة قبل الحل :

اتجهت بعض الدساتير إلى وضع قيد على سلطة الحكومة في حالة اتخاذها لقرار الحل، وبمقتضى هذا القيد لا يمكن حل البرلمان إلا بعد استشارة جهة حددها الدستور.

حيـث إن الدسـتور الفرنـسي الـصادر لـسنة 1946 في ظـل الجمهورية الرابعة نص على هذا القيد في المادة (51) منه والتي جاء فيها

---

(1) منصور العواملة : الوسيط في النظم السياسية، المجلد الثـاني، المبـادئ العامـة للأنظمة الأساسية والدولة، الكتاب الأول المبـادئ العامـة للأنظمـة الـسياسية (الدساتير) ط1، المركز العربي للخدمات الطلابية عمان 1993، ص188.

"يمكن حل الجمعية الوطنية بقرار يتخذ في مجلس الوزراء، وذلك بعد اخذ رأي رئيس الجمعية الوطنية، ويقوم رئيس الجمهورية بإعلان مرسوم الحل طبقا لهذا القرار"[1].

يتبين من هذا النص أن رئيس الجمهورية لا يملك أية سلطة تقديرية في تقرير الحل وإنما يظل الأمر منوطاً بمجلس الوزراء، و بالإضافة إلى ذلك فإن الدستور قد أوجب على رئيس مجلس الوزراء أن يأخذ رأي رئيس الجمعية الوطنية قبل أن يتخذ المجلس قرار الحل، وتكون فقط سلطة رئيس الدولة في ظل هذا النص مقتصرة على إصدار مرسوم الحل الذي أصدره مجلس الوزراء.

وقد نص الدستور اللبناني الصادر عام 1926 على هذه الضمانة حيث قرر أن سلطة رئيس الدولة في الحل ليست سلطة مطلقة، وإنما أوجب موافقة مجلس الوزراء على القرار الصادر بالحل[2].

وهذا ما نصت عليه المادة (55) من الدستور بالقول "يحق لرئيس الجمهورية أن يتخذ قرارا معللا بموافقة مجلس الوزراء بحل مجلس النواب"، وكذلك المادة (54) والتي جاء فيها "أن قرارات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه في التوقيع عليها الوزير أو الوزراء المختصون ماخلا مرسوم تسمية رئيس الحكومة ومرسوم قبول الاستقالة".

---

(1) MICHEL HENRY FABRE: principes Republiains de droit constitutionnel 5e ed,1989,p.133ets

(2) محسن خليل : الطائفية والنظام الدستوري في لبنان، مرجع سابق، ص199.

وهذا ما ذهب إليه الدستور المغربي الصادر عام 1962 حيث ورد في المادة (77) منه أنه "للملك بعد استشارة رئيس الغرفة الدستورية ورئيس البرلمان أن يوجه خطاب للأمة بحل مجلسي البرلمان أو احدهما....".

وكذلك نص دستور الإمارات العربية المتحدة في المادة (88) منه على أنه"كما يجوز بمرسوم يصدر عن رئيس الاتحاد وبموافقة المجلس الأعلى للاتحاد حل المجلس الوطني الاتحادي".

وهناك الدستور السوري في المادة (79) منه والتي نصت على أنه "إذا لم يوقع رئيس الجمهورية المراسيم خلال عشرة أيام منذ رفعها إليه أو لم يحيلها ضمن المدة نفسها إلى المحكمة العليا لمخالفتها للدستور أو القانون ينشرها رئيس مجلس الوزراء وتعتبر نافذة، ويستثنى من ذلك مرسوم حل مجلس النواب الذي يحق لرئيس الجمهورية رفضه دون ذكر الأسباب".

وكذلك فإن الدستور اليوناني الصادر عام 1975 في المادة (41) منه قبل تعديلها في العام 1986أورد نصاً يقضي بضرورة استشارة المجلس الجمهوري والمكون من رؤساء الجمهورية القدامى ورئيس الوزراء ورئيس مجلس النواب ورئيس الحزب المعارض للمجلس وكذلك رؤساء الوزارة القدامى خارج المجلس قبل إجراء الحل[1].

ولقد تضمن دستور الجمهورية الثالثة الصادر عام 1875 النص على مثل هذا القيد؛ حيث نصت المادة (5) منه على أنه يجوز لرئيس الجمهورية بناء على موافقة مجلس الشيوخ أن يحل مجلس النواب قبل انقضاء مدته[2].

---

(1) علاء عبد المتعال : مرجع سابق، ص 131 -132.

(2) السيد صبري : حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص238وما بعدها. - زين بدر فراج : القيود التي نرد على سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان، مرجع سابق، ص 63-64.

وبنفس الاتجاه نص الدستور الفرنسي الحالي في المادة (12) منه على ضرورة استشارة كل من رئيس الوزراء ورئيس مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية؛حيث نصت المادة المذكورة على أنه "يجوز لرئيس الجمهورية بعد استشارة رئيس الوزراء ورؤساء المجلسين النطق بحل الجمعية الوطنية".

يتضح من هذا النص أن رئيس الجمهورية ملزم باستشارة رئيس الوزراء ورئيس مجلس الشيوخ ورئيس الجمعية الوطنية قبل إجراء الحل ؛لأخذ رأيهم في موضوع الحل.

إلا أن رأي هذه المجموعة للاستئناس وليس ملزما لرئيس الجمهورية؛فله أن يأخذ برأيهم أولا يأخذ ، وله أن يصدر قرار الحل ، ولكن إن لم يقم باستشارتهم يكون قد خالف الدستور مما يترتب عليه عدم دستورية قرار الحل[1].

يلاحظ مما تقدم أن الدساتير قد أوجبت على رئيس الدولة قبل إصدار مرسوم الحل ضرورة القيام باستشارة جهة معينة حددها الدستور؛حيث إن هذه الاستشارة تؤدي إلى عدم التسرع في الأمر وبحثه في هدوء في محاولة الوصول إلى أفضل الحلول من قرار الحل الصعب وهو الأمر الذي يدفعه إلى التراجع عن قراره بحل المجلس النيابي.

يتبين من ذلك أن هذه الضمانة تؤدي إلى عدم التسرع بحل البرلمان؛لأن الاستشارة التي يجريها من يملك حق الحل يمكن أن تكشف له عن أمور قد تكون غائبة عنه مما يدفعه للعدول عن قرار الحل أو الدخول في أزمات لا حصر لها.

(1) M.PRELOT J.BOULOUIS : institutions politiques ues et droit constitutionnel .2ed paris.1987.p.722

وكذلك نرى أن هذه الضمانة لا تؤدي إلى أي نوع من الحماية على البرلمان، وهذه الاستشارة يجب أن تكون غير ملزمة للسلطة التنفيذية؛حتى لا يؤدي ذلك إلى انتقال قرار الحل من يد السلطة التنفيذية إلى يد جهة أخرى مما يجعل هذه السلطة تفقد إحدى وسائل الرقابة على البرلمان والتي تواجه حق البرلمان في سحب الثقة من الحكومة.

بالإضافة إلى ذلك فإن هذه الضمانة تتميز بكونها ضمانة شكلية ليس لها أثر؛لأنها غير كافية لمنع السلطة التنفيذية من التعسف في استخدام الحل؛كونها في بعض الأحيان غير ملزمة لرئيس الدولة كما جاء في الدستور الفرنسي، أو أنها قد تصدر عن جهة غير محايدة خاصة إذا كانت تابعة للسلطة التنفيذية في ظل حكم الحزب الواحد المسيطر على مقاليد الحكم.

ولكي تؤدي هذه الضمانة دورها الحقيقي لابد أن تكون الجهة المراد استشارتها في قرار الحل جهة محايدة سياسياً وموضوعياً في اتخاذ القرار، ومن الممكن أن تؤدي دورها في ظل أنظمة دستورية لا تتمتع بسيطرة الحزب الواحد على مقاليد الحكم.

إلا أنه ورغم ما تقدم فإننا نرى أن هذه الضمانة - مع من أنها شكلية - تلعب دوراً مهماً وخاصة عندما تكون هذه الاستشارة ملزمة كما في بعض الدساتير، وتزداد قوة هذه الضمانة وفاعليتها إذا ما تم إسنادها إلى جهة محايدة تعمل على تحقيق المصالح العامة ومراعاة المنطق والعقلانية، والأفضل لو كانت هذه الجهة جهة قضائية مستقلة عن أية سلطة وبالتالي يكون لديها القدرة على إصدار القرارات دون تأثر أو ضغط من الحكومة أو البرلمان، وهذا يتوافر في المحكمة الدستورية العليا التي يناط بها مراقبة احترام الدستور والرقابة على

دستورية القوانين وما يتمتع به قضاة المحكمة من استقلال يكفل لهم البعد عن تأثير السلطة التنفيذية.

ثانيا : ضرورة إجراء الاستفتاء الشعبي قبل الحل :

قررت بعض الدساتير ضرورة موافقة الشعب على الحل في استفتاء شعبي يتم بهدف التعرف على هذا الرأي ولا يكون الحل إلا بناء على هذا الاستفتاء وما قد يسفر عنه؛وبالتالي فإن هذه الضمانة أعطيت للشعب بوصفه مرجع كل السلطات في الدولة وهو صاحب القرار وهو الذي يقوم باختيار ممثليه بالبرلمان[1].

ولقد جاء في الدستور المصري لعام 1971في المادة (136) منه قبل التعديل أنه "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة بعد استفتاء الشعب، ويصدر رئيس الجمهورية قرارا بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً ، فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم الحل أصدر رئيس الجمهورية قراراً به".

يتضح من هذا النص أن قرار اللجوء للاستفتاء الذي يقوم به رئيس الدولة ملزم من ناحية ضرورة اللجوء إليه، أي انه لا يستطيع أن ينفذ قرارا بحل البرلمان دون اللجوء إلى الاستفتاء، وبالتالي فإن النتيجة التي ترتبت على الاستفتاء تكون ملزمة للرئيس بحيث لا يستطيع التصرف عكس إرادة الشعب التي أفصح عنها بالاستفتاء[2].

---

(1) إبراهيم درويش : النظام السياسي، مرجع سابق، ص144. – السيد صبري : مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص623. عبد الفتاح حسن : مرجع سابق، ص 390.

(2) يحيى الجمل : النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة 1974، ص 225.

ووفقا لهذا الرأي فإن الحكمة من الاستفتاء على حل مجلس الشعب هي تقرير رقابة من جانب جمهور الناخبين على تقدير رئيس الجمهورية للضرورة التي يرى من أجلها حل المجلس؛فإن تلك الحكمة مردود عليها بأن قيام انتخابات جديدة بعد قرار حل المجلس بقرار جمهوري تحقق تلك الرغبة في الرقابة الشعبية بصورة لاحقة.

فالانتخابات التي ستجري عقب الحل لتجديد مجلس الشعب ما هي إلا نوع من الرقابة، فإذا انتخب الشعب ذات الأغلبية البرلمانية السابقة فهذا يعني أن الناخبين لا يشاركون رئيس الجمهورية رأيه وتوجهاته في تقدير الضرورة التي دعته لحل المجلس؛ ومن ثم فإن هذا الرأي يستبعد شرط الاستفتاء في حالة حل المجلس.

فالرئيس إذا قدر وجود ضرورة لحل المجلس فليصدر قرارا به وتكون الانتخابات بمثابة تحكيم لجمهور الناخبين في ذات الوقت بدلا من إجراء انتخابين متتاليين:مرة للاستفتاء على الحل، ومرة أخرى للانتخابات البرلمانية الجديدة[1].

ويذهب اتجاه آخر إلى أن الاستفتاء على موضوع ما يستلزم جهدا كبيرا من القائمين على الوضع لشرح موضوعه والتوعية به وبيان كافة جوانبه المختلفة؛لأن قيمة الاستفتاء لا تتحقق إلا بفهم كل شخص يدلي بصوته لحقيقة الموضوع، أما إذا وافق المواطن على الموضوع دون معرفة جوهرية فإن الاستفتاء في هذه الحالة يكون مظهرا بلا جوهر لا فائدة

---

(1) محمد رفعت عبد الوهاب : تعديلات مقترحة لدستور 1971، بحث منشور بمجلة الحقوق الصادرة من جامعة الإسكندرية العدد السادس يناير 1991، ص 16.

فيه ولا جدوى من ورائه، وإنما المقصود منه فقط هو مجرد إضفاء المشروعية على الموضوع المطروح للاستفتاء.

وبذلك تكون هذه المشروعية مشروعية صورية لا تمت إلى الحقيقة بصلة[1].

وبالإضافة إلى ذلك وحتى يكون الاستفتاء صحيحا ومحققا لنتائجه المطلوبة لابد أن يتم في ظروف عادية؛لأن الاستفتاء الذي يكون في ظروف غير عادية متمثلة في حالة الضرورة لا يكون في معناه الحقيقي، والنتيجة التي يتم التوصل لها هي أن الاستفتاء وإجراء حالة الضرورة لا يجتمعان فهما من الأمور المتناقضة التي يصعب التوفيق فيما بينها[2].

وذهب بعض الفقهاء إلى تكييف الاستفتاء الذي تم النص عليه في المادة (136) من الدستور المصري إلى اعتباره إجراءً سياسياً الهدف منه إظهار التأييد الشعبي لرئيس الجمهورية وقراره بحل المجلس النيابي[3].

---

(1) محمد قدري حسن : رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، مرجع سابق، ص158.

– محمد مدني : روح الدستور الأصول الفقهية في الدستور، دار الجمهورية القاهرة، ص148 وما بعدها.

(2) جابر جاد نصار : النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص 255.

(3) سعد عصفور: النظام الدستوري المصري دستور1971 –1980 دار المعارف الإسكندرية، ص 264.

وذهب رأي إلى القول بأن الاستفتاء إنما يتمثل في تحكيم جمهور الشعب بشأن الخلاف بين رئيس الجمهورية ومجلس الشعب[1].

وهناك رأي آخر اتجه إلى أن الاستفتاء هو استفتاء شخصي في شخص أعضاء مجلس الشعب وطرح الثقة عنهم، فعندما يمارس الشعب الدور المقرر له في الاستفتاء يضع في اعتباره أشخاص أعضاء المجلس.

فهو هنا لا يمثل أي صفة ترتبط بالاستفتاء الشعبي الذي يعتبر من أصول الديمقراطية شبه المباشرة، وإنما هو أثر من آثار النظام النيابي، وهذا الاستفتاء يتبع طبيعته الشخصية، فإذا كان التصويت لصالح أعضاء المجلس يعتبر استفتاءً شخصياً على الثقة في أعضاء البرلمان، وإذا كان لصالح رئيس الجمهورية يكون استفتاء شخصيا على سياسة رئيس الجمهورية، ولابد من تذكر الخطوة المصاحبة لدور رئيس الجمهورية[2].

فإن هذا الرأي لا يرى أية ضمانة في المادة (136) لكي يقوم مجلس الشعب بدوره الطبيعي في مساءلة الوزارة، بل إنه يؤدي إلى عكس ذلك تماما، بحيث يؤدي إلى اختلال التوازن القائم بين سلطات رئيس الجمهورية في حل البرلمان وفقا للمادة (136) وبين غل يد البرلمان عن تقرير مسئولية الوزارة؛لأنه مهدد بالحل فإجراءات المادة 127 فيها استحالة تقرير هذه المسئولية دون موافقة رئيس الجمهورية[3].

---

(1) زين بدر فراج : مبادئ القانون الدستوري، دار النهضة العربية القاهرة1984، ص291.

(2) جابر جاد نصار : الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، دار النهضة العربية القاهرة 1993، ص246.

(3) جابر جاد نصار : المرجع سابق، ص247.

إلا انه بعد تعديل كلا من المادتين (136) و(127) فان شرط الاستفتاء قد استثنى من المادة (136) وأصبح تقدير الضرورة وقرار الحل للرئيس وحده دون مشاركة الشعب باعتباره مصدر السلطات في الدولة مما يعني ضياع إحدى الضمانات الهامة لحل البرلمان، وبذلك يصبح اختلال في توازن السلطات في الدولة لحساب السلطة التنفيذية التي يتولاها الرئيس من خلال الحكومة هذا من ناحية .

أما بخصوص المادة (127) فبعد أن تم تعديلها فهي جاءت لتعمل على إعادة التوازن نوعا ما، من خلال إقرارها بأنه في حالة عدم موافقة الرئيس على تقرير مسئولية الوزارة وإعادة الأمر للمجلس مرة أخرى حيث كان سابقا يتم في هذه الحالة اللجوء إلى استفتاء الشعب على حالة الخلاف هذه، أما وفقا لهذا التعديل فان الأمر في حالة عودته للمجلس من قبل رئيس الجمهورية فهنا للمجلس إذا اقر تقرير المسئولية بأغلبية ثلثي الأعضاء يتوجب على الرئيس قبول استقالة الحكومة.

يلاحظ مما سبق أن هذه الضمانة بالرغم من كل ما وجه لها من انتقادات ضمانة دستورية مهمة يعبر المواطنون من خلالها على الموافقة أو عدمها على تقدير حالة الضرورة التي لجا إليها رئيس الدولة لكي يحل البرلمان، ورغم العيب الذي يلحق هذه الضمانة فإن مرده إلى الحالة التي وضعت فيها ألا وهي حالة الضرورة وما تحتويه من أبعاد فضفاضة لأن الضرورة مصطلح غير محدد الأبعاد لا يمكن تقييده لذلك لا يمكن عمل الاستفتاء في ظل وجود الضرورة لأن كلاً منهما متناقضان[1].

(1) جابر جاد نصار : النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص255.

وكذلك ما اتفق عليه الفقه بان الذي يقرر وجود الضرورة من عدمها والذي يقرر حل مجلس الشعب هو رئيس الجمهورية[1].

لذلك لا نتجه نحو تأييد إلغاء هذه الضمانة؛لأن العيوب الناتجة عنها لا تلحق بالوسيلة نفسها وإنما بأمانة الحكومة في تنفيذها، ويكون العلاج دائما منصباً على الداء وليس بإلغاء الوسيلة من خلال توافر مقومات نجاح هذه الضمانة والمتمثلة بزيادة الوعي الديمقراطي والابتعاد عن التوجه الحكومي من حيث الإشراف ويفضل إشراف جهة محايدة يتم تشكليها للإشراف على الاستفتاء ثم تستمر في حالة الموافقة على الحل للإشراف على الانتخابات.

وبذلك يتوافر المناخ المناسب والذي على ضوئه يتحقق الهدف المرجو من إقرار هذه الضمانة، ويتم من خلالها معرفة الرأي الشعبي الحقيقي والمعبر عنه بصدق وبدون هذه المقومات فإن هذه الضمانة لاتعدو كونها إجراء شكلياً.

ثالثا : عدم جواز حل المجلس خلال فترة زمنية معينة

قررت بعض الدساتير عدم جواز حل المجلس خلال فترة زمنية معينة بهدف كفالة الاستقرار للمجالس وعدم إرباك البلاد بانتخابات متتالية تؤدي إلى زعزعة الاستقرار السياسي في البلاد، حيث لا يجوز الحل هنا إلا بعد فوات مدة محددة من انتخابها أو خلال حدوث ظروف استثنائية تحتم انعقاد البرلمان لطبيعة هذه الظروف الطارئة.

---

(1) يحيى الجمل : نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية القاهرة 1972، ص 282. محمد عبد الحميد أبو زيد : حل المجلس النيابي، مرجع سابق ، ص 136.

وبوجود هذه الضمانة فالمشرع الدستوري يكفل مجموعة من الفوائدمن أهمها:

المدة التي تعطى للمجلس بفضل هذه الضمانة تكفل له إثبات وجوده وإتاحة الفرصة للشعب للحكم عليه وعلى سلامة أعماله ومدى حرصه على مصالح الشعب الذي ينتمي إليه.

كذلك كبح جماح الحكومات التي تتمادى في إساءة استعمال هذا السلاح الخطير، وعدم الإقدام على حل البرلمان قبل أن يبلغ المدة المحددة له دستوريا[1].

إن هذه الضمانة تمنح السلطة التشريعية توازنها المطلوب تجاه السلطة التنفيذية التي يقوى مركزها وبطشها[2].

كذلك ما تحققه هذه الضمانة من القضاء على ظاهرة البرلمانات القصيرة العمر والتي شهدتها الديمقراطيات حديثة العهد وما يصاحبها من حدوث انقلابات سياسية تؤدي بدورها إلى تعديل النظام الدستوري، وإيقاف الحياة النيابية لأجل قد يمتد لفترات طويلة.

ولقد وردت هذه الضمانة في مجموعة من الدساتير ومنها الدستور المغربي الصادر عام 1962 في المادة (79) منه "إذا وقع حل مجلس النواب فلا يجوز حل المجلس الذي يليه إلا بعد مضي سنة على انتخاب المجلس الجديد".

---

(1) صبحي عبدو سعيد : السلطة في المجتمع الاشتراكي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة 1980، ص354-355.

(2) رمزي الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص372.

وكذلك الدستور السوداني الصادر عام 1973 جاء في المادة (108) منه نص يقيد استعمال حق الحل خلال السنة التي تلي الانتخابات؛حيث نصت المادة المذكورة على أنه "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل المجلس الجديد خلال سنة من تاريخ انتخابه"[1].

وجاء في المادة (58) من الدستور السوري الصادر عام 1950 أنه "لا يجوز أن يحل مجلس النواب قبل مضي ثمانية عشر شهرا على انتخابه" أي أن مجلس النواب الجديد يبقى قائما بحيث يكتسب حصانة من الحل خلال 18 شهراً، وهذا يضع كلا من رئيس الدولة والحكومة في مركز ضعيف تجاه البرلمان خلال تلك الفترة؛لذلك وجب إعمال هذه الضمانة تجاه الحكومة بحيث لا يجوز طرح الثقة فيها خلال هذه الفترة[2].

ومن الدساتير الأجنبية التي وضعت حداً أدنى لبقاء المجالس النيابية الدستور الاسباني الصادر عام 1978 في المادة (3/115) منه، والتي حظرت إجراء حل جديد خلال عام من الحل السابق، فإن المادة (5/99) أوردت استثناء على ذلك، وهو حالة فشل المرشح من قبل الكونجرس برئاسة الوزارة خلال فترة شهرين لتشكيل حكومة بعد

---

(1) سليمان الطماوي : السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص616.

(2) علق دكتور الطماوي : على ذلك بقوله "إن فترة ثمانية عشر شهرا والتي يحرم خلالها حل مجلس النواب فترة طويلة حيث تجعل الحكومة ورئيس الدولة تحت رحمة البرلمان خلال هذه الفترة" . سليمان الطماوي: السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص513.

فشل المرشح الأول من قبل الملك في إجراء هذا التشكيل خلال نفس المدة[1].

يتضح مما سبق أن المدة المحددة دستوريا والتي لا يجوز الحل خلالها من شأنها إفساح المجال أمام البرلمان لممارسة اختصاصاته بحرية مطلقة دون تخوف من شبح الحل، وتكفل هذه الضمانة استمرارية انعقاد البرلمان طوال الفترة والقيام بمهامه التشريعية والرقابية، فهي تمثل جداراً لحماية المجلس النيابي مما يؤدي إلى تحقق الاستقرار التشريعي.

بالإضافة إلى ذلك جاءت بعض الدساتير وأقرت بعض الأحكام الخاصة لمواجهة الظروف الاستثنائية واتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهتها والتي تتطلبها حالة الضرورة، ومن هذه الدساتير الدستور المصري والدستور الفرنسي وخاصة في المادة (74) من الدستور المصري بعد تعديلها[2].

والمادة (16) من الدستور الفرنسي لعام 1958 والتي جاء فيها "إذا أصبحت أنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تنفيذ تعهداته الدولية مهددة بخطر جسيم وحال ترتب عليه توقف السير

---

(1) علاء عبد المتعال : مرجع سابق، ص 150.

(2) المادة (74) من الدستور المصري جاء فيها "لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر بعد اخذ راى رئيس مجلس الوزراء ورئيسى مجلسى الشعب والشورى ويوجه بيانا إلى الشعب ويجري الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها ولا يجوز حل مجلس الشعب".

المنتظم للسلطات العامة، جاز لرئيس الجمهورية أن يتخذ من الإجراءات ما تتطلبه هذه الظروف بعد استشارة كلا من رئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس البرلمان ورئيس المجلس الدستوري، ويوجه الرئيس بيانا إلى الشعب يخطره فيه بهذه الإجراءات على أن يكون الغرض من هذه الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية هو تمكين السلطات العامة الدستورية في أقل مدة ممكنة من مباشرة وظائفهم، ثم يؤخذ رأي المجلس الدستوري إزاء تلك الإجراءات، ويجتمع البرلمان بقوة القانون في تلك الظروف، ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يحل الجمعية الوطنية خلال ممارسته لهذه السلطات الاستثنائية"(1).

يتضح من المادة السابقة أنها قد وضعت تنظيما دستوريا للظروف الاستثنائية والمتمثلة بوجود خطر جسيم وحال يهدد أنظمة الجمهورية أو استقلالها أو سلامة أراضيها، والذي يترتب عليه توقف السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية(2).

---

(1) -BERLIA: application de l article 16 de la constitution de 1985 et les Ropports entre le-parlement et le-gouvernement R.D.P.,T21961T2.P.1029.

(2) يحيى الجمل : نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية القاهرة 1999، ص 125-140. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة وضمان الرقابة القضائية عليها، منشاة المعارف الإسكندرية، 1983، ص113 -212. وجدي ثابت غبريال : سلطات رئيس الجمهورية طبقا للمادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها، دراسة مقارنة مع المادة 16 من الدستور الفرنسي، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة 1987، ص319.

- محمد شريف عبد المجيد : سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة رسالة دكتوراه جامعة القاهرة 1979، ص50 وما بعدها.

وذلك بمنح رئيس الجمهورية سلطات واسعة لمواجهة هذه الظروف حتى تتمكن السلطات الدستورية من ممارسة مهامها على أكمل وجه، وترتيباً على ذلك فإن هذه الأعمال والقرارات الخاصة المتعلقة باللجوء للمادة (16) من الدستور تعتبر من أعمال السيادة فهي لا تخضع لرقابة القضاء بالإضافة إلى الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية[1].

وبذلك يتبين أن المشرع الفرنسي قد اشترط صراحة عدة شروط لتطبيق المادة (16) ومن هذه الشروط اجتماع البرلمان بقوة القانون وعدم جواز حل الجمعية خلال العمل بالمادة السابقة.

حيث إن الهدف من وراء اجتماع البرلمان وعدم القدرة على حل الجمعية الوطنية يكمن في ممارسة الرقابة على أعمال الرئيس وإلغاء ما يتعارض منها مع الهدف الذي من اجله شرع الدستور المادة (16)، بالإضافة إلى أن الرئيس بممارسته لمهامه التشريعية، فبذلك تتعدد مصادر التشريع مما يجعلها عرضة للتضارب أو التعارض مع بعضها البعض، وعلى خلاف ذلك القول بحرمان البرلمان من ممارسة حقه الرقابي[2].

إلا أن الفقه قد أثار تساؤلا حول إمكانية قيام الجمعية الوطنية بإثارة المسئولية السياسية للحكومة أثناء العمل بالمادة (16) من الدستور.

---

(1) سامي جمال الدين : لوائح الضرورة، مرجع سابق، ص 320.

(2) عبد العظيم عبد السلام : الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية 2004، ص215. وجدي غبريال : مرجع سابق، ص164.

وحيال ذلك انقسم الفقه إلى قسمين؛فمنهم من يرى أنه لا يوجد في النصوص ما يمنع الجمعية من ممارسة حقها في الرقابة السياسية على الحكومة والتي قد تؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة؛لأن سحب الثقة لا يستند إلى أعمال المادة (16) من الدستور؛لأن هذه المادة لا تضع قيودا على البرلمان في مجال طرح الثقة بالحكومة وخاصة عندما تباشر الحكومة سلطات خطيرة أشبه ما تكون بالدكتاتورية[1].

أما الاتجاه الثاني فيذهب إلى عدم جواز إثارة المسئولية السياسية ضد الحكومة أثناء تطبيق المادة (16) من الدستور؛لأن هذه الظروف ظروف استثنائية تتطلب التعاون والتوافق ما بين كافة السلطات لمواجهة هذه الظروف، والقول بغير ذلك سيؤدي إلى تنازع السلطتين مما يعني عدم القدرة على مواجهة الظروف الاستثنائية[2].

واستند هذا الاتجاه إلى الواقع العملي الذي أكد على رفض رئيس الجمعية الوطنية اقتراحا لطرح الثقة بالحكومة أثناء إعلان الرئيس (ديغول) في ابريل 1962 تطبيق المادة (16) من الدستور، وهذا الرفض يؤدي بطبيعة الحال إلى التعاطف مع الحكومة وعدم مباشرة سحب الثقة في مثل هذه الظروف الطارئة والتي تتطلب نوعا من التوازن بين السلطات[3].

---

(1) محمد شريف عبد المجيد: سلطات الضبط الإداري والظروف الاستثنائية – دراسة مقارنة 1980 – ص190.

(2) BURDEAU.G: Droit, constitutionnel.et instutions politiques .18 ed L.C.S.,paris.1970

(3) محمد عبد الحميد أبو زيد : توازن السلطات ورقابتها، مرجع سابق، ص 227 – يحيى الجمل: نظرية الضرورة، مرجع سابق، ص150-151.

إلا أن البعض قد انتقد ما ذهب إليه رئيس الجمعية الوطنية بضرورة تلازم حظر حل الجمعية الوطنية ومنع إثارة المسئولية السياسية للحكومة أثناء العمل بالمادة (16) من الدستور[1].

وذلك لعدة اعتبارات منها عدم وجود سند دستوري لذلك الحظر؛لأن نصوص الدستور قد خلت من الإشارة إلى ما يمنع البرلمان من ممارسة حقه في إعمال الرقابة الكاملة على الحكومة.

وكذلك القول بحتمية التلازم بين حظر الحل وإثارة المسئولية السياسية ليس من شأن ذلك تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؛لأن الرئيس يملك سلطات واسعة وفقا للمادة (16)لا يملكها في الأوقات العادية وإصداره قرارات تتعلق بالقضاء والتشريع[2].

إلا أن جانباً من الفقه قد تساءل عن مدى إمكانية اضطلاع رئيس الجمهورية بحل الجمعية الوطنية قبل العمل بالمادة (16) من الدستور خاصة إذا تبلورت ملامح نشوء الظروف الاستثنائية والتي تؤدي إلى حدوث خلاف بين رئيس الجمهورية والجمعية الوطنية مما يدفعه للقيام بالحل، وبعد الحل ارتأى إعلان العمل بالمادة (16) إثر تفاقم الظروف الاستثنائية والتي تتطلب منه مواجهة هذه الظروف[3].

ورأى البعض إمكانية حدوث هذا الفرض؛لذلك يجب أن يكون هناك تصور للامتداد التلقائي للوكالة البرلمانية رغم حله لتتسجم مع

---

(1) وجدي غبريال: مرجع سابق، ص 314.

(2) محمود أبو السعود :الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، دار الثقافة الجامعية القاهرة 1990، ص249.

(3) يحيى الجمل : نظرية الضرورة، مرجع سابق، ص 145.

رغبة المشرع الدستوري في تجنب ما قد يبدو لرئيس الجمهورية من انحراف بالسلطة الممنوحة له وفقا للمادة (16) من الدستور، وذلك بتضمين المادة بعض القيود التي تكفل تحقيق هذه الرغبة[1].

ومن ضمن الدساتير التي حظرت الحل خلال الظروف الاستثنائية الدستور التونسي الصادر عام 1965 في الفصل (46) منه والذي جاء فيه "لرئيس الجمهورية في حالة قيام خطر داهم مهدد لكيان الجمهورية وأمن البلاد واستقلالها بحيث يتعذر السير العادي لدواليب الدولة اتخاذ ما تحتمه الظروف من إجراءات لمواجهة هذه الحالة.لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الأمة، كما لا يجوز تقديم لائحة اتهام ضد الحكومة، وتزول هذه التدابير بزوال أسبابها، ويوجه رئيس الجمهورية بياناً بذلك إلى مجلس الأمة"[2].

وكذلك الدستور الكويتي الصادر عام 1962 والذي جاء فيه في المادة (108) "منعت السلطة التنفيذية من حق حل المجلس النيابي خلال العمل بالأحكام العرفية، وترتيبا على ذلك فقد حظرت هذه المادة تعطيل انعقاد مجلس الأمة أثناء الحكم العرفي، وهذا المفهوم ينصرف إلى التأجيل والحل؛لأنهما يعملان على تعطيل المجلس على حد سواء"[3].

يتبين لنا مما تقدم أن بعض الدساتير التي اتخذت من هذه الضمانة أساساً في دساتيرها هدفت إلى مكوث البرلمان مدة معينة يمارس فيها سلطاته دون أن تتمكن السلطة التنفيذية من حله، ورغم اختلاف المدد التي حددتها الدساتير فإن هذه الضمانة تعد ضمانة قوية

(1) علاء عبد المتعال : مرجع سابق، ص143.

(2) وجدي ثابت غبريال : مرجع سابق، هامش، ص16.

(3) عبد الفتاح حسن : مبادئ النظام الدستوري في الكويت، مرجع سابق، ص 391.

وأفضل من سابقاتها؛لأن السلطة التنفيذية لا تملك أية سلطة تقديرية تجاهها؛ لأنها متعلقة بمواعيد ثابتة طبقا لنص الدستور، وتكفل هذه الضمانة استقرار المجالس النيابية، وهو الأمر الذي يمكنها من أداء دورها التشريعي والرقابي الذي خولها إياه الدستور، وذلك على خلاف القيود أو الضمانات الأخرى التي يكون للسلطة التنفيذية فيها سلطة تقديرية واسعة تستطيع التخلص منها أو الالتفاف عليها، فهي ضمانة حقيقية، إلا أن الأمر هنا يختلف من حيث تحديد المدة؛لأنه يجب أن تكون هناك مدة كافية لبقاء البرلمان دون حل حتى تستطيع تحقيق الاستقرار في البرلمان لكي يقوم بدوره الرقابي والتشريعي.

لذلك فإن النص على هذه الضمانة يأتي كمعيار ضابط وخاصة في ظل الظروف الاستثنائية التي تتسع فيها صلاحيات وسلطات الحكومة، وما قد تمارسه من إجراءات على الأرض تمس مصالح الدولة والمواطنين؛لذلك كان لابد من وجود وإقامة رقابة برلمانية دائمة على هذه السلطات وهذا لا يكون إلا بمنع الحل أثناء الظروف الاستثنائية.

رابعا : عدم تكرار الحل لذات السبب:

تعني هذه الضمانة عدم جواز حل المجلس الجديد وتكرار نفس السبب الذي استندت إليه الحكومة التي قامت بحل المجلس(1).

حيث إن هذه الضمانة تستند إلى المنطق، فعندما يتم طرح موضوع للاستفتاء على الشعب ويبدي الشعب رأيه في هذا الموضوع

---

(1) عادل الحياري : القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، مرجع سابق، ص158.

بشكل صريح وواضح، فليس هناك ما يدعو لإعادة طرح نفس الموضوع مرة أخرى على الشعب؛لأنه قال كلمته؛لذلك لا معنى لحل المجلس من جديد، وإلا أصبح الأمر تحديا من قبل السلطة التنفيذية لرأي الشعب الذي هو صاحب السيادة[1].

ولقد أخذت معظم الدساتير بهذا القيد على الحكومة، فبعضها منها يلزم رئيس الدولة بذكر السبب في مرسوم الحل، وبعضها يغفل النص عليه صراحة[2].

وهذا لا يعني أن تتصرف الحكومة على خلاف هذا القيد؛حيث اعتبر البعض أن هذه الضمانة من الأصول والمبادئ العامة التي ترسخت في الدساتير النيابية، بحيث لا يقبل أن يقوم رئيس الدولة بالتصرف على خلاف ذلك إذا ما أراد احترام الدستور[3].

حيث اتجهت بعض الدساتير للنص على إلزام رئيس الدولة بضرورة ذكر السبب الذي يؤدي إلى الحل، ومنها الدستور اللبناني الصادر عام 1926؛حيث نصت المادة (55) منه على أنه "يحق لرئيس

---

(1) رمزي الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص357. طعيمة الجرف : القانون الدستوري، مرجع سابق، ص287. محمد عبد الحميد أبو زيد: مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص321.

(2) يحيى الجمل : النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية 1974، دار النهضة العربية، ص236. حيث يتجه سيادته للقول "يبدو ان واضعي دستور 1971 بعد أن أحاطوا حق الحل بهذه الضمانات لم يروا مبررا للنص التقليدي الذي كان يقضي بعدم جواز حل المجلس الجديد مرة ثانية لنفس السبب الذي حل من اجله المجلس القديم وهو ما كان يجري به نص دستور 1923 ودستور1930 ودستور1956".

(3) سليمان الطماوي : السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص 622.

الجمهورية أن يتخذ قرارا معللا بموافقة مجلس الوزراء بحل مجلس النواب".

وكذلك الدستور الكويتي الصادر عام 1962 في المادة (107) منه والتي تنص على هذه الضمانة، وجاء فيها أن "للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم تبين فيه أسباب الحل على أنه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى"[1].

وما جاء في الدستور المصري لسنة 1923 في المادة (88) منه على أنه "إذا حل مجلس النواب في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر". إلا أنه حدثت مخالفة دستورية لهذا النص؛فقد تم حل البرلمان مرتين لنفس السبب؛حيث قام (الملك فؤاد) بحل المجلس النيابي عام 1924 بسبب وجود أغلبية لحزب الوفد الذي انتهج سياسة معادية لبريطانيا، وبعد إجراء انتخابات جديدة وتشكيل وزارة (زيوار) التي قامت بحل البرلمان في يوم انعقاده لذات السبب القديم بعدما حاز حزب الوفد أغلبيه مقاعد البرلمان، فتم حل المجلس عام 1925 واستندت الحكومة للسبب القديم الذي تم حل المجلس فيه عام 1924[2].

وكذلك دستور عام 1930 في نص المادة (38) والتي جاء فيها أنه "لا يجوز حل مجلس النواب أكثر من مرة لسبب واحد"، ودستور

---

(1) رمزي الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص653. ، محمد الميرغني خيري: القانون الدستوري في بلاد المغرب العربي، ص174.

(2) مصطفى كامل : شرح القانون الدستوري، مرجع سابق، ص569. السيد صبري : مبادئ القانون الدستوري ، مرجع سابق، ص 626وما بعدها.عمر حلمي فهمي : الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دارسة مقارنة 1980، ص374.

1956 في المادة (111) منه بقولها "فإذا حل مجلس الأمة فلا يجوز حل المجلس الجديد من اجل ذلك الأمر".

إلا أن دستور 1971 قد أغفل النص على هذا القيد قبل تعديل 2007، وهو الأمر الذي أدى إلى التساؤل عما إذا كان من الممكن الأخذ بهذا الحكم استثناءً أم لا ؟

حيث يذهب الدكتور يحيى الجمل إلى القول بأنه "يبدو أن واضعي الدستور المصري لسنة 1971 بعد أن أحاطوا حق الحل بهذه الضمانات لم يرو مبررا للنص التقليدي الذي كان يقضي بعدم جواز الحل للمجلس الجديد مرة ثانية لنفس السبب الذي حل من أجله المجلس القديم، وهو ما كان يجري به نص دستور 1923 ونص أول دستور في عهد الثورة 1956"[1].

ويرى الدكتور الطماوي أنه "لا دلالة لإغفال بعض الدساتير النص على هذا الأصل العام؛إذ لا يعقل أن يتصرف رئيس الدولة على خلافه على الأقل إذا ما أراد احترام التقاليد الدستورية[2].

إلا انه بعد تعديل نص المادة (136) بتاريخ 26- 3- 2007، أورد الدستور في نص المادة المذكورة انه إذا حل المجلس في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد لذات الأمر اى تدارك هذا النص وحسم الجدل الفقهي حول ذلك.

---

(1) يحيى الجمل : النظام الدستوري لجمهورية مصر العربية، مرجع سابق، ص236.

(2) سليمان الطماوي : السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص622.

لذلك إذا لم ينص على الأسباب في صلب قرار الحل لا يترتب عليه تحلل الحكومة من الالتزام بهذا الشرط؛لأن عدم الإشارة إلى هذه الأسباب قد يؤدي إلى القدرة على التخلص بسهولة ويسر من ذلك.

وكذلك من الدول التي أخذت بهذه الضمانة ونصت عليها الجمهورية السورية حيث نص دستورها في المادة (2/107) على أنه "لايجوز حل مجلس الشعب أكثر من مرة لسبب واحد".

ودستور الأردن في المادة (74) والتي جاء فيها "إذا حل مجلس النواب لسبب ما فلا يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه".

ودستور دولة الإمارات في المادة (88) منه والتي قررت أيضا عدم جواز حل المجلس النيابي مرة أخرى لنفس الأسباب.

يلاحظ مما سبق أن هذه الضمانة جاءت لتوقف التسلط من قبل السلطة التنفيذية وتعسفها في استخدام حق الحل، وتعد ضابطا لاحترام تطبيق القواعد الدستورية؛لأنه إذا أقدمت الحكومة وكررت الحل أكثر من مرة لنفس السبب، كان ذلك تعسفاً من السلطة في استخدام هذا الحل والرغبة في إحكام القبضة على البرلمان[1].

وخاصة إذا كان هناك معارضة لسياسة الحكومة ولا ترغب الحكومة بوجودها في البرلمان.

ورغم أهمية هذا القيد على سلطة الحل، فإنه دائما ما تلجأ السلطة المالكة لحق الحل إلى الاستناد إلى أسباب غير حقيقية في الحل؛مما يؤدي بها إلى أن تصبح أداة في يد الحكومة تمارس في

---

(1) خالد عباس مسلم : حق الحل في النظام النيابي البرلماني، مرجع سابق، ص234.

ظاهرها المبادئ الدستورية ولكنها في الحقيقة تتنافى مع مبادئ الديمقراطية.

ومن الأمثلة على ذلك ما حدث في مصر عام 1979؛حيث استندت السلطة التنفيذية إلى أن الحل جاء لاستطلاع رأي الشعب في معاهدة السلام المصرية الإسرائيلية، إلا أن البعض يذهب إلى أن الهدف كان من الحل كان الرغبة في التخلص من بعض النواب الذين عارضوا المعاهدة داخل المجلس[1].

لذا يجب على المشرع الدستوري أن يضع نصا صريحا بضرورة ذكر سبب الحل، مع النص على عدم جواز تكرار الحل لنفس السبب القديم؛لأن السلطة التنفيذية تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في القدرة على التخلص من هذا القيد بعدم ذكر الأسباب الحقيقية للحل، وذلك لا يكون إلا من خلال وضع نص يعطي جهة قضائية مستقلة لتقرير مدى جدية الأسباب التي تتخذها الحكومة ذريعة لحل المجلس النيابي، وبذلك تزيد قوة الضمان من ناحية ويتم التضييق على السلطة التنفيذية من ناحية أخرى في عدم إساءتها لاستعمال حقها في الحل إلا في الأحوال الصحيحة والضرورية.

خامسا : استقالة الوزارة التي توقع مرسوم الحل

تضمنت بعض أحكام الدساتير نصوصاً تقضي بوجوب استقالة الحكومة التي حلت المجالس النيابية في ظلها؛حيث جاء في الدستور السوري لعام 1950 في المادة(85) منه أنه "في حالة حل المجلس تستقيل

---

(1)علي عبد العال: الآثار القانونية والوظائف السياسية لحل البرلمان، مرجع سابق، ص 179.

الوزارة ويعين رئيس الجمهورية حكومة من غير أشخاصها تشرف على الانتخابات"، وتأسيساً على هذا النص فإن الوزارة التي قامت بالحل يجب عليها الاستقالة بمجرد حل المجلس النيابي؛وذلك لتجنب تدخل الوزارة التي قبلت الحل في الانتخابات لتعمل على إنجاح مرشحيها الذين يوافقون على وجهة نظرها، وبذلك فإن هذه الضمانة تقتضي تشكيل حكومة جديدة محايدة تشرف على الانتخابات لضمان عدم تدخل الوزارة في هذه الانتخابات لاختيار أعضاء المجلس النيابي الجديد[1].

وقد يقتصر الأمر على استقالة الوزير الذي يريد خوض هذه الانتخابات فقط؛ومثال ذلك ما جاء في الدستور الأردني في المادة (74) منه حيث نصت على أنه "إذا حل مجلس النواب لسبب ما، فعلى الوزير الذي ينوي ترشيح نفسه للانتخابات أن يستقيل قبل إجراء الترشيح بمدة خمسة عشر يوما على الأقل"[2].

والحكمة من هذا النص هي ضمان عدم تأثير الوزير على سير المعركة الانتخابية، وضمان مبدأ المساواة بين كافة المرشحين، بالإضافة إلى ذلك فإن استقالة الحكومة التي وقعت على مرسوم الحل حكما في هذا الصدد، ومن شأن ذلك أن يحث الحكومة على التريث والتفكير قبل إجراء الحل، فلا تقدم عليه إلا لأقوى الأسباب والدوافع التي تبرره، لأنها على إثر هذا الحل ستقوم بالاستقالة، وهذا ينعكس

---

(1) – زين بدر فراج: القيود التي ترد على سلطة رئيس الدولة في حل المجلس النيابي، مرجع سابق، ص66.
– سليمان الطماوي : السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص 624.

(2) إبراهيم حمدان عنزاوي :حق حل البرلمان في الأردن، ط1، مطابع الأرز 1999، ص50-52.

بدوره على مدى استمرارية المجالس النيابية في نيابتها مما يخلق نوعا من التوازن الحقيقي بين هاتين السلطتين.

كذلك ورد نص مشابه في القانون السوداني في المادة (216) منه جاء فيها "انتخابات رئاسة الجمهورية أو مجلس الشعب أو المجالس الإقليمية والمحلية أو أي انتخابات أخرى تجري عن طريق لجان محايدة مؤقتة يعينها رئيس الجمهورية أو من يفوضه، ويحدد القانون تكوينها وصلاحيتها وإجراءاتها".

ومن المؤكد أن هذا الحكم جاء في مواجهة أي احتمال لتدخل الوزارة التي وافقت على الحل في الانتخابات بحيث تتدخل لإنجاح المرشحين الذين يؤيدون سياستها أو سياسة رئيس الجمهورية إذا كان هو الذي أراد حل المجلس النيابي[1].

يتبين مما سبق أن هذه الضمانة تشير بطريق غير مباشر إلى محنة وهشاشة الديمقراطية النيابية في الدول حديثة العهد بالديمقراطية؛لأن الدول المؤمنة بالديمقراطية والحكم الدستوري السليم لا يدور بذهن وزرائها أو حاكمها تزوير إرادة الناخبين أو التأثير عليهم أو تشويه الديمقراطية، فهي التي تقبل الحل وتجري الانتخابات بنفسها وتكون الانتخابات نزيهة.

مما يؤدي بهم في بعض الأحيان إلى فقدان مركزهم في سدة الحكم فتقوم الحكومة وتسلم بنفسها مقاليد الحكم لمن اختاره الشعب، فبذلك تتجسد الديمقراطية الحقيقية والتي نأمل ونسعى للوصول إليها ليس تقليدا وإنما لخلق توجه سياسي وكيان ديمقراطي

---

(1) سليمان الطماوي : السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص 623.

يؤمن بالديمقراطية والتعددية السياسية والحزبية بما يضمن انتخابات نزيهة وتداول سلمي للسلطة ومراجعة للأخطار وتدافع الأجيال.

وبذلك نكون قد استعرضنا أهم ضمانات الحل وقيوده في النظم الدستورية، فوجدنا أن هذه الضمانات قد تضمنتها الدساتير في نصوصها الدستورية بهدف المحافظة على استمرارية المجالس النيابية في أداء عملها الرقابي والتشريعي في مواجهة كافة السلطات التقديرية الممنوحة للسلطة التنفيذية وخاصة حق الحل في غير الحالات المبررة قانونا ودستورياً، خاصة في ظل تزايد دور السلطة التنفيذية والصلاحيات الممنوحة لها، وبمقابله تضاؤل دور البرلمانات والمعوقات التي توضع أمامها أثناء ممارستها لاختصاصها الرقابي.

مما يؤكد على أن فاعلية هذه الضمانات تعود إلى مدى التزام الحكومات باحترام القواعد والنصوص الدستورية نصا وروحا؛ لأن هذه الحكومات تستطيع أن تتحايل على النصوص الدستورية وتقوم بإجراءاتها باستعمال سلطة الحل في غير مكانها المشروع.

المبحث الثاني

آثار الحل بالنسبة للبرلمان والأعمال المعروضة عليه

يترتب على حل البرلمان أن يفقد صفته ويعتبر بمجرد صدور قرار الحل ليس له وجود، ويفقد أعضاء البرلمان صفتهم ويمتنع على المجلس أن يعقد اجتماعات أو أن يصدر أية قرارات[1].

و قد حرص المشرع الدستوري على جعل شرعية إجراء الحل تتحصر في انتخاب مجلس جديد ودعوته للانعقاد في مدى زمني معين؛حتى لا تتعطل الحياة النيابية داخل الدولة.

ومن البديهي أن يترتب على هذه الانتخابات مجلس جديد له مدة تشريعية جديدة وكاملة، ولا ينهيها أو يقطعها سوى قرار حل جديد.

وبذلك فإن حل البرلمان يترتب عليه توقف البرلمان عن ممارسة وظائفه الدستورية المتمثلة بالرقابة والتشريع، وهذا يعني أن البرلمان المنحل أصبح وكأن لم يكن ويتوقف نهائيا عن ممارسة اختصاصاته.

ولكن هل من الممكن أن يمارس هذا البرلمان مهامه خلال فترة الحل حتى يتم انتخاب مجلس جديد؛وذلك لضرورة استمرار الحياة النيابية بقصد تفادي الفراغ التشريعي والرقابي الذي خلفه الحل؟

ثمة اتجاهان الاتجاه الأول يرى أن البرلمان ينتهي ولا يحق له ممارسة أي من أعماله، أما الاتجاه الثاني فيرى أنه يجب ممارسة

---

(1) -MOHRKOFF: la dissolution des assembless législatives dan les constitutions . modernes .Rome.1958.p.224 .

الأعمال حتى يشكل المجلس الجديد؛ ولإيضاح ذلك سنتناول كلا من الاتجاهين بشئ من التفصيل[1].

الاتجاه الأول :

وهو الذي يأخذ بنظرية الموت المدني[2] للبرلمان المنحل والذي يترتب عليه الاختفاء الكامل للمجلس المنحل وفقده لصفته النيابية وما يتبع ذلك من الاجتماعات التي تعقد لممارسة الوظيفة التشريعية والرقابية، وكذلك فقدان الأعضاء لحصانتهم وامتيازاتهم البرلمانية التي كانوا يتمتعون بها وقت حياة المجلس والتي ترتبط بمباشرة وكالتهم، ومن هذا المنطلق يصبحون أفرادا عاديين[3].

ولقد وجد في بريطانيا تطبيقا لهذا الاتجاه في الفترة الواقعة ما بين اختفاء الملكية المطلقة وإقامة الملكية التي يمكن أن يطلق عليها

---

(1) علاء عبد المتعال : مرجع سابق، ص 303.

(2) – نظرية الموت المدني يرجع أصلها إلى القانون الروماني الذي كان يشترط لكي يتمتع أي شخص بالشخصية القانونية يجب أن يكون حرا فيستبعد بذلك الأرقاء، وأن يكون مواطنا فيستبعد الأجانب، وأن يكون رب أسرة أي مستقلا بحقوقه فيستبعد الخاضعون لسلطة غيرهم مثل أبناء الأسرة، فإذا فقد الإنسان صفة من هذه الصفات فقد الشخصية القانونية رغم بقائه على قيد الحياة، وهو ما يعرف باسم الموت المدني، وبما أن فقد الشخصية القانونية ملحق بالموت فالفاقد للشخصية القانونية يعتبر مشابها للميت . راجع في ذلك عبد السلام ذهني: مذكرات في القانون الروماني، شركة مطبعة الرغائب 1922-1923، ص 137وما بعدها.

– صوفي حسن أبو طالب : تطبيق الشريعة الإسلامية في البلاد العربية، دار النهضة، ص325-426.

(3) P.MATTAR: le dissolution des assemblées parlementaires thèse, paris ,1898 .p.32

الملكية الدستورية، ووجدت لها تطبيقا في فرنسا خلال حركة الإصلاح في عهد لويس الثامن عشر، وكذلك طبقت بشأن حل 25يونيوعام 1877 وفي عهد الجمهورية الرابعة عام 1955، وفي الجمهورية الخامسة في حلي 1962- 1968[1].

ولقد تأثر الدستور المصري بهذه النظرية فجاء معتنقا لها آخذاً بقاعدة انتهاء أعمال البرلمان بمجرد صدور قرار الحل؛حيث نصت المادة (23) من قانون مجلس الشورى رقم 120 لسنة 1980 على أن "يتولى رئيس مجلس الشعب أثناء حل مجلس الشورى جميع الاختصاصات المالية والإدارية المخولة لمكتبه ورئيسه، ويتولى رئيس مجلس الشورى أثناء حل مجلس الشعب جميع الاختصاصات الإدارية والمالية المخولة لمكتب المجلس ورئيسه، ويتولى رئيس مجلس الوزراء أثناء فترة حل المجلسين جميع الاختصاصات المالية والإدارية المخولة لمكتب المجلسين ورئيسيهما"[2].

حيث يلاحظ من هذا النص أن الدستور المصري عمد إلى حرمان المجلس الذي يلحقه الحل من مباشرة أية سلطات كان يتمتع بها قبل الحل، ولعل الحكمة من ذلك هي حماية النظام السياسي من القرارات التي يمكن أن يتخذها البرلمان في تلك الفترة والتي قد تصل إلى حد سحب الثقة من الوزارة.

وكذلك أخذ بهذا الاتجاه الدستور المغربي الصادر عام 1972؛حيث نص في الفصل (71) منه على أنه "يقع انتخاب مجلس

---

(1) -G.MORANGE: situation et rapports des pouvoirs publics en cas de dissolution "R.D.P.paris.1978.P630

(2) الجريدة الرسمية، العدد ، 27 بتاريخ 2 يوليو 1980.

النواب الجديد في ظرف ثلاثة أشهر على الأكثر بعد تاريخ الحل، وفي أثناء ذلك يمارس الملك تلاشيا للفراغ بالإضافة للسلطة المخولة بمقتضى هذا الدستور السلطة التي يختص بها مجلس النواب".

وبذلك يتبين لنا أن هذه النظرية تحرم المجلس القديم من ممارسة أية أعمال كانت منوطة به سابقا قبل قرار الحل، بل تنزع منه كل الصلاحيات المخولة له دستوريا وعن أعضائه؛مما اضطر بعض الفقهاء للاجتهاد للحد من الآثار الناتجة عن تطبيق هذه النظرية لتعارضها مع مبادئ الديمقراطية التي تقوم عليها الدول الحديثة وهذا ما سنبينه.

اتجه الفقه لإدخال بعض التعديلات على نظرية الموت المدني كونها غير ملائمة لواقع الديمقراطيات الحديثة الموجودة بالدول والتي تهدف دوما لإبقاء الدور الرقابي والتشريعي مستمرا ومتواصلا حماية لها.

لأن ما يترتب على حل البرلمان وفقا لهذه النظرية تجعله يتوقف عن ممارسة مهامه واختصاصاته، ولا يستطيع رئيس الدولة أن يملأ الفراغ الذي يتركه البرلمان نتيجة لحله وفقا لهذه النظرية؛مما سيؤدي حتما لوجود فراغ تشريعي ورقابي خلال فترة الحل وحتى انتخاب مجلس جديد، فاضطر الفقه في محاولات جادة منه لإيجاد بعض الملطفات المناسبة للحد من الآثار السلبية لهذه النظرية سواء عن طريق اجتماع المجلس المنحل في حالات معينة أو الأخذ بمبدأ عدم قابلية المجالس العليا للحل وتحديد الطبيعة القانونية للأعمال التشريعية التي كانت ماثلة أمام المجلس قبل قرار حله والتي لم يبت في شأنها أو بحثها أو إقرارها ولم تكن قد خرجت إلى حيز الوجود[1].

(1) علاء عبد المتعال : مرجع سابق، ص311.

أولا : اجتماع المجلس المنحل :

اتجهت بعض الدساتير إلى النص على إمكانية اجتماع البرلمان المنحل في حالات معينة، ومن ضمنها الدستور الانجليزي الصادر في عام 1797 حيث أجاز للبرلمان الاستمرار في عقد الجلسات حتى بعد صدور قرار الحل، وكان الهدف من ذلك ضمان استمرار الهيئة التشريعية في ممارسة عملها واحتياطاً لحالة موت الملك الفجائي في الفترة ما بين صدور قرار الحل واجتماع المجلس الجديد، حيث قرر اجتماع المجلس لمدة ستة أشهر، وذلك إن لم يقم الملك الجديد بإجراء الحل مرة أخرى قبل انتهاء المدة.

ومن الدساتير التي أخذت بذلك الدستور الأردني الصادر سنة 1952 حيث نصت المادة (28) منه على أنه "إذا تعذر الحكم على من له ولاية الملك بسبب مرض عقلي فعلى مجلس الوزراء بعد التثبت من ذلك أن يدعو مجلس الأمة في الحال إلى الاجتماع، فإذا كان عندئذ مجلس النواب منحلاً أو انتهت مدته ولم يتم انتخاب المجلس الجديد، فيدعى إلى الاجتماع لهذا الغرض مجلس النواب السابق".

وكذلك فإن مصر وفي ظل دستور 1923 أوجب الدستور اجتماع مجلس النواب إثر وفاة الملك بحكم القانون في مدة عشرة أيام من تاريخ إعلان الوفاة، فإذا كان المجلس منحلا وكان الميعاد في أمر الحل للاجتماع يتجاوز اليوم العاشر فإن المجلس القديم يعود للعمل حتى يجتمع المجلس الجديد الذي يخلفه.

والهدف من ذلك هو عدم ترك الدولة في حالة فراغ ولأجل حماية المصالح العامة والسهر للحفاظ عليها ما بين فترة وفاة الملك ومن يأتي

خلفا له وتأديته لليمين الدستورية، ورغم أن الفقه الفرنسي يأخذ بهذه النظرية التي تجعل من قرار الحل نهاية للمجلس النيابي في فرنسا فإنه قد شكك في صحة نظرية الموت المدني للبرلمان المنحل؛لأن هذا البرلمان موجود ككيان دستوري يمارس اختصاصاته رغم صدور قرار بحله؛ومن ثم فإن الحل لا يعلن النهاية القطعية للمجلس المنحل إلا بعد انتخاب مجلس جديد[1].

ثانيا : عدم تأثر المجالس العليا بحل المجالس الدنيا

نشأ نظام المجلسين أو ما يسمى بالازدواج البرلماني في انجلترا وسارت عليه دول كثيرة، حيث تختلف هذه الدول حول كيفية تكوين هذه المجالس واختصاصاتها وأسمائها واتجهت الكثير من الدول للأخذ بها ومنها الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي سابقا وسويسرا وايطاليا[2].

(1)E.BLAMONT ,la dissolution de l'assemblée nationale decemtra1955. p120. G.MORANGE.ert.cit.p640

(2) دلت تجارب الدول العريقة في الديمقراطية على أن الأخذ بنظام المجلسين أفضل من الأخذ بنظام المجلس الواحد، وذلك على أساس أن القوانين تتداول بين المجلسين وخلافهما في الرأي . راجع في المفاضلة بين نظام المجلسين والمجلس الواحد، محمد أبو زيد محمد علي: الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية – دراسة مقارنة وتطبيقية على النظام الدستوري المصري، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، فرع بني سويف، مايو 1993، ص 13وما بعدها. سعد عصفور : المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف الإسكندرية 1980، ص193وما بعدها. مصطفى محمود عفيفي: القانون الدستوري، مرجع سابق، ص319 وما بعدها.

وبذلك يوجد مجلسان يطلق على أحدهما المجلس الأعلى والآخر المجلس الأدنى، إلا أن في ازدواج المجلسين وسيلة للمغايرة بينهما في طريقة التكوين التي تسمح لأحدهما بأن يمثل فيه ما لا يتيسر تمثيله في الآخر من الكفاءات وذوي الخبرة سواء بالانتخاب أو التعيين أو عن طريقهما معا، ومن حيث الاختصاصات فأحدهما المختار من الشعب يتمتع بدور الرقابة والتشريع والآخر يكون متمثلا في النصح والمشورة التي لا تلزم المجلس الأول فتجعله يوقف بصفة نهائية تحقيق ما يقرره(1).

وبالنظر إلى الدساتير ذات الأنظمة البرلمانية نجد أنها قد جعلت من المجالس العليا حصنا منيعا لا يستطيع حق الحل اختراقه أو الاقتراب منه نظرا لمكانته العليا(2).

إلا أن هذه القاعدة جاءت بالعكس؛حيث إن بعض الدساتير اتجهت إلى أن حل المجالس الدنيا يؤثر دائما على المجالس العليا فيتم التأجيل التلقائي لهذه المجالس العليا في حالة حل الدنيا.

---

(1) نجد لذلك ما ورد بالتعديل الدستوري الذي أقره مجلس الشعب المصري سنة 1980 لاستحداث مجلس الشورى من خلال إضافة باب سابع للدستور تحت عنوان أحكام جديدة خصص فيها الفصل الأول لمجلس الشورى والثاني لسلطة الصحافة، وهذا المجلس لا يعد مجلسا تشريعيا ثانيا وكل ما له إبداء الرأي في المسائل والموضوعات العامة وذات الطابع القومي، ومن هذا المنطلق ذهب بعض الفقهاء في مصر إلى أن هذا المجلس أقرب إلى المجالس القومية المتخصصة كما يرى أنه يجب أن يعاد النظر في وضع هذا المجلس، فإما أن يمنح اختصاصات تشريعية بالاشتراك مع مجلس الشعب أو يلغى ويستفاد بخبرة أعضائه في المجالس القومية المتخصصة.

(2) قصر دستور 1923 في مصر حق الحل على مجلس النواب وحده.

ففـي النظـام الانجليـزي يلاحـظ في حالـة حـل مجلـس العمـوم أن الأثـر الـذي يرتبـه هـذا الحـل علـى مجلـس اللـوردات هـو تأجيـل انعقـاد جلساته لحين انتخاب أعضاء مجلس العموم وعدم إمكانية حله.

وكذلك جاء في الدستور الأردني في المادة (66) منه أنه في حالة "حل مجلس النواب الأردني فإن هذا الحل ينعكس على مجلس الأعيان إذ توقف جلساته فقط".

إلا أن الدستور المصري ونظرا لاختصاصات مجلس الشورى التي نصت عليها المادتان (194- 195) من الدستور يلاحظ أنها لا تخرج عن الطابع الاستشاري وإبداء الرأي في موضعات محددة، وذلك قبل التعديل الذي جرى عليهما في استفتاء 26- 3- 2007 الذي عمل على منح مجلس الشورى اختصاصا تشريعيا جزئيا وترتيباً على ذلك فإنه في حالة حل مجلس الشعب فإن هذا الحل لا يؤثر على ممارسة مجلس الشورى لاختصاصاته، فالواقع العملي أكد ذلك حيث تم حل مجلس الشعب عامي 1987- 1990، ومع ذلك استمر مجلس الشورى في ممارسة عمله والاختصاصات المنوطة به، فهذا الأمر يعتبر بديهياً كون هذا المجلس استشارياً ولا يشارك مجلس الشعب في التشريع أو الرقابة على أعمال الحكومة.

لذا لابد من إعادة ترتيب الأوراق لدى المشرع المصري بشأن هذا المجلس الذي هو أقرب ما يكون للمجالس القومية المتخصصة[1].

---

(1) يذهب الأستاذ الدكتور يحيى الجمل: إلى القول بأنه يبدو أن مجلس الشورى جاء ليحل محل اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكي في أمرين؛أولهما: ملكية الصحافة القومية، وثانيهما: لجنة الإشراف على تكوين الأحزاب السياسية. انظر مؤلفه: القانون الدستوري 1985، مرجع سابق، ص 297.

ثالثا : الطبيعة القانونية للأعمال التشريعية القائمة أمام البرلمان قبل حله

من نتائج نظرية الموت المدني سقوط كافة الأعمال التي تكون معروضة على المجلس بمجرد قرار حله، فكل مشروعات القوانين والاقتراحات والأسئلة والاستجوابات التي قدمت إلى المجلس المنحل تعد كأن لم تكن ما لم يفصل فيها؛لذلك فهي تتطلب إذا أريد إعادة النظر فيها أمام البرلمان الجديد إجراءات جديدة إما من جانب الحكومة وإما من جانب الأعضاء في البرلمان الجديد.

وأخذت انجلترا بهذا الاتجاه حيث اعتبرت كافة المشروعات كأن لم تكن والأسئلة والاستجوابات تسقط بمجرد صدور قرار الحل، ولا يستثنى من ذلك سوى الإجراءات المتعلقة بانعقاد مسئولية أحد الوزراء فتبقى منتجة لآثارها حتى بعد حل البرلمان؛لأن البرلمان الانجليزي يعد بمثابة مستشار للعرض لا يستطيع أن يتكلم وأن يقرر إلا بعد أن يدعوه الملك للاجتماع ويسمح له بالكلام ومتى سحبت منه الكلمة بحله، فكل ما يكون مطروحا أمامه من المشروعات والاقتراحات يصبح ملغي لا قيمة له ما لم يكن صدر بشأنه قرار نهائي يجعله صالحا لإصداره في صيغة قانونية[1].

وتأثر النظام الدستوري البلجيكي بذلك حيث صدر قانون 1895 ونص فيه على أنه "في حالة حل المجلسين فالمشروعات التي لم يقرها احد المجلسين تسقط، وكل من المجلسين الجديدين يعد من تلقاء

(1) فؤاد كمال : الأوضاع البرلمانية، مطبعة دار الكتب المصرية بالقاهرة 1927، ص78.

نفسه مختصاً بالمشروعات والقوانين التي اقرها المجلس الآخر قبل حله والتي لم يكن قد قبلها أو رفضها".

وفي حالة حل أحد المجلسين فإن مشروعات القوانين التي كانت قدمت للمجلس المنحل والتي لم يكن قد أقرها تبطل والمجلس الجديد يكون مختص بدون إحالة جديدة بنظر مشروعات القوانين التي أقرها المجلس المنحل[1].

إلا أنه حديثاً وفي قانون سنة 1977 نظم الوضع القانوني للأعمال التشريعية المقامة أمام البرلمان؛حيث جاء فيه أنه في حالة حل المجلسين تعد اقتراحات ومشروعات القوانين التي لم تتبن بواسطة أحدهما ولا بواسطة المجلس المنحل لاغية وكأن لم تكن، وكذلك بالنسبة للتي تمت عليها الموافقة من قبل أحدهما أو من قبل المجلس الآخر المنحل.

وأخذ الدستور المصري الصادر سنة 1923 بذلك النظام، ويستخلص ذلك من خلال لوائح المجلس التشريعي المتعاقبة في مرحلة ما بعد الثورة[2] وما أقره العرف الدستوري في فترة الحل بدستور 1923.

---

(1) علاء عبد المتعال : مرجع سابق، ص324.

(2) أقرت المادة (51) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الصادرة سنة 1957 بأن جميع الاقتراحات بقوانين تسقط بنهاية الفصل التشريعي وكذلك ما ورد في المادة (138) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة سنة 1964 والمادة (214) الصادرة سنة 1972 وكذلك المادة (198) من اللائحة الداخلية المؤقتة لمجلس الشعب والصادرة عام 1980. كما تعد الأسئلة والاستجوابات هي الأخرى في حكم العدم في حالة حل المجلس وهو ما يستنتج من اللوائح الداخلية لمجلس الأمة أو مجلس الشعب والتي قضت جميعها بسقوط الأسئلة والاستجوابات باستقالة الوزير أو بانتهاء دور=

إلا أن التساؤل هنا هو هل للمجلس الآخر الذي لم يحل أن يبحث مشروعاً أقره المجلس المنحل أو المتجدد تجددا كليا ؟

اتجه الدستور المصري لسنة 1923 إلى العمل على أنه من حق المجلس الذي لم يحل أن ينظر أو يبحث مشروعاً أقره المجلس الذي تم حله؛حيث يورد لنا التطبيق العملي لذلك بان قدمت الحكومة لمجلس النواب سنة 1932 مشروعي القانونين الخاصين بالموافقة على معاهدتي التوفيق والتحكيم المعقودة بين مصر والولايات المتحدة الأمريكية ، فأحالهما المجلس إلى لجنة الخارجية ، وسبق للمجلس المنحل أن وافق عليها فرأت اللجنة أن المجلس غير مختص بالنظر فيهما ، ووافق المجلس الجديد على ذلك، وقرر أن موافقة المجلس السابق على مشروعي القانونين الخاصين بالموافقة على معاهدتي التوفيق والتحكيم وإحالتهما لمجلس الشيوخ تمنع مجلس النواب من إعادة النظر فيهما ويكونا متعلقتين باختصاص مجلس الشيوخ.

وأقر مجلس الشيوخ أن له حق النظر في مشروعات القوانين التي أحالها عليه مجلس النواب قبل أن يحل؛مما يدل على أن مصر قد اتجهت نحو حق مجلس الشيوخ في التعرض لمشروعات القوانين التي أحالها عليه مجلس النواب المنحل بعد أن أقرها قبل حله.

=الانعقاد وهذا يعني أنه طالما تسقط هذه أو تلك بمجرد انتهاء دور الانعقاد فإن ذات الحكم يطبق بالأحرى بالنسبة للحل الذي لا ينهي دور الانعقاد فقط بل ينهي الفصل التشريعي كله.

الاتجاه الثاني :

وهو ما يطلق عليه الاتجاه الحديث والذي اتجه نحو الحد من تطبيق نظرية الموت المدني التي توقف الحياة التشريعية، حفاظا على الديمقراطية وضمانا لاستمرار الحياة النيابية؛ مما أدى إلى أن تتبنى بعض الدساتير هذا الاتجاه وتضمين دساتير بعض الدول بنصوص كفيلة تحفظ تواصل الحياة النيابية دون انقطاع؛حفاظا على عدم إيجاد فراغ تشريعي أو رقابي ونشوء قاعدة استمرار الحياة النيابية رغم حل البرلمان.

ومن هذه الدساتير الدستور الهولندي سنة 1983 الذي نص في المادة (64) منه "على أن الحل لا يرتب أثرا إلا من يوم اجتماع المجلس الجديد المنتخب" حيث أرسى الدستور الهولندي مبدأ دستورياً كان معمولاً به منذ عام 1917 بأن قرار الحل لا ينتج آثاره بالنسبة للمجالس المنحلة إلا باجتماع البرلمان الجديد؛مما يعني استمرار الحياة البرلمانية واستمرار المجلس في ممارسة مهامه طوال فترة الحل لحين اجتماع المجلس الجديد؛لذلك فإن المجلس المنحل لا تزول عنه الصفة النيابية كممثل للشعب بصدور قرار الحل وإنما من وقت إعلان نتيجة الانتخابات[1].

وهناك من الدساتير ما اتجه إلى استمرار الحياة النيابية من خلال ممارسة المجلس المنحل لكامل اختصاصاته، ومن هذه الدساتير الدستور الدنماركي والدستور السويدي؛حيث جاء في الدستور الدنماركي الصادر سنة1953 في المادة (32) منه أنه "للملك أن يقرر في أية لحظة إجراء انتخابات جديدة من شأنها وضع نهاية لوكالة البرلمان

---

(1)-E.VANRDTTE. The parliament of the kingdom of the Netherlands .London ,la baye.1959.pp.55-56.

القائم عند تمام هذه الانتخابات، وكذلك الوكالة البرلمانية لا تنتهي على أي حال من الأحوال إلا بإجراء انتخابات جديدة ".

ودستور السويد الصادر سنة 1974 نص في المادة الخامسة منه على أنه "في كل حالة تجري فيها انتخابات تشريعية تكون الفترة مابين صدور القرار بإجراء تلك الانتخابات حتى اجتماع المجلس الجديد واقعة ضمن المدة التشريعية للمجلس السابق".

وكذلك الدستور الايطالي لسنة 1947 أخذ بهذه القاعدة في المادة (61) منه "امتداد سلطات المجالس السابقة حتى اجتماع المجالس الجديدة"[1].

واتجهت بعض الدساتير إلى إنشاء ما يسمى بنظام اللجان الدائمة؛حيث هدفت هذه الدساتير من هذا إلى ضمان الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية ودوامها ، ويكون ذلك من خلال استمرار هذه اللجان في عملها في فترة تعطيل البرلمان سواء كان هذا التعطيل عن الحل أو التأجيل أو انتهاء الفصل التشريعي، ومن هذه الدساتير الدستور الاسباني الصادر سنة 1978 حيث نص في المادة (78) منه على تشكيل وفد دائم (مفوضية دائمة) في كل مجلس من مجلسي البرلمان يستمران في ممارسة وظائفها في حالة انتهاء الوكالة أو حل البرلمان حتى تكوين البرلمان الجديد[2].

يتبين لنا من خلال هذا العرض أن اثر الحل على البرلمان وفقا للاتجاه الأول الذي يأخذ بنظرية الموت المدني يتجه نحو إنهاء حياة

---

(1) PH.LAUVAUX,OP.CIT.P.313

(2) علاء عبد المتعال : مرجع سابق، ص336.

البرلمان إنهاءً كاملاً، أي يصبح في إطار الماضي مع انتهاء وفقدان قيمة كل ما هو معروض عليه من أعمال وتصبح كأن لم تكن، ولولا الملطفات التي حاول الفقهاء إدخالها للحد من نظرية الموت المدني والتخفيف منها سواء باجتماع المجلس المنحل في أوقات معينة أو عدم تأثر المجالس العليا بحل المجالس الدنيا أو بطبيعة الأعمال المعروضة على المجلس سواء من أخذ بانتهائها نهائيا أو من حاول إقرار بعض ما تم إنجازه منها.

أما الاتجاه الحديث فقد عمل على إنهاء ما يسمى بنظرية الموت المدني واتجه نحو استمرار الحياة البرلمانية بشكل كامل طوال الفترة الواقعة ما بين قرار الحل وانتخاب المجلس الجديد، ومنها ما اتجه نحو وجود لجان دائمة تقوم بمهامها حتى لو تم حل البرلمان بحيث تبقى مستمرة في عملها إلى أن يتم انتخاب المجلس الجديد.

كل ذلك يقودنا إلى أنه كان لابد من ترتيب آثار معينة على أعضاء البرلمان والمجالس العليا والأعمال المعروضة على البرلمان، وبنظرة سريعة سنتطرق إلى ذلك.

أثر الحل على أعضاء البرلمان:

يتمتع أعضاء البرلمان بمجموعة من الامتيازات والضمانات التي أقرتها الدساتير؛ منها: حق التمتع بالحصانة البرلمانية، وتخصيص مكافأة مالية لهم بمجرد إعلان نتائج الانتخابات العامة، والهدف من ذلك هو تسهيل مهمة النائب ومساعدته على القيام بواجباته على أكمل وجه.

فالحصانة النيابية تأتي لتحمي النائب من إجراءات تعسفية ضده بمناسبة ممارسته لمهامه طوال فترة تمتعه بعضوية البرلمان، وبناءً على ذلك إذا تم حل المجلس لأي سبب من الأسباب فإن هذه الحصانة تزول عن الأعضاء من تاريخ حل المجلس مما يجعل الحق للسلطة التنفيذية والقضائية باتخاذ كافة الإجراءات القانونية ضده دون حاجة إلى أخذ رأي جهة المجلس أو أية جهة أخرى؛لأن هذه الحصانة مرتبطة بعضوية النائب في البرلمان ليتمكن من القيام بمهامه على أفضل صورة ممكنة[1].

لذلك فإن هذه الحصانة تزول بانتهاء مدة المجلس وبطبيعة الحال تزول عند حل المجلس قبل انتهاء المدة القانونية المحددة بالدستور للمجلس.

لأن هذه الحصانة المقررة لأعضاء البرلمان هي امتياز دستوري مقرر لهم بصفتهم لا بأشخاصهم سواء كانوا منتخبين أو معينين تتيح لهم حرية التعبير والرأي عن إرادة الأمة دون أية مسئولية جنائية أو مدنية تترتب على ذلك أثناء ممارستهم أو قيامهم بواجباتهم البرلمانية[2].

ولكن ماذا لو أن قرار الحل وقع مخالفا للأحكام الدستورية، وما هو تأثير ذلك على الحصانة أو الإجراءات التي تم اتخاذها بحق أحد الأعضاء خلال هذه الفترة ؟

---

(1) رمضان محمد بطيخ : الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة 1994، ص101.

(2) رمضان محمد بطيخ : المرجع السابق، ص51.

في هذه الحالة فإن مخالفة رئيس الدولة للضوابط والضمانات المتعلقة بإجراء الحل والمنصوص عليها دستوريا من شأنها أن تجعل قرار الحل باطلاً لذلك ما بني على باطل فهو باطل، وبناءً عليه فان الحصانة لا تزول عن الأعضاء ويبقون متمتعين بها رغم صدور قرار الحل؛لأن الحصانة مصدرها الدستور ففي هذه الحالة ترجح إرادة الشعب باعتباره مصدراً للسلطات ويترتب عليه خضوع رئيس الدولة في قراراته للنصوص الدستورية[1].

وكذلك فإن الطعن في صحة عضوية البرلمان لا يؤثر ولا ينتقص من التمتع بمزايا الحصانة البرلمانية ما لم يتم صدور قرار بأكثرية أعضاء مجلس النواب يقر هذا البطلان؛لأن الحصانة بالنسبة لأعضاء البرلمان تبدأ من لحظة صدور نتائج الانتخابات وحلف اليمين استنادا للدستور[2].

ومن بين الامتيازات الأخرى غير الحصانة المكافأة المالية لأعضاء البرلمان حيث نجد أن الدساتير قد حددت مكافأة مالية لأعضاء البرلمان، ونجد أن الدستور المصري قد أشار إلى ذلك في المادة (91) منه بقوله "يتقاضى أعضاء مجلس الشعب مكافأة يحددها القانون" وكذلك الدستور الأردني حيث جاء فيه أنه يعتبر ما يتقاضاه أعضاء مجلس الأمة مخصصات لا رواتب أي مكافأة، واختلفت كل دولة في تحديد مقدار المكافأة وفقا لأنظمتها ولواقعها، ولكنها أكدت على أن

---

(1) إسماعيل عبد الرحمن الحلقي : ضمانات عضو البرلمان، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة القاهرة 1999، ص333.

(2) إبراهيم الشوابكة : الحصانة البرلمانية – دارسة مقارنة بين الأردن وبريطانيا – ط1، مطابع الإيمان عمان 1997، ص 69.

المكافأة يستحقها العضو من تاريخ حلفه لليمين في القانون المصري، أما في الأردن فهي من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات.

والمكافأة إجبارية؛فلا يجوز لعضو البرلمان أن يتنازل عنها قبل قبضها حتى لو كان هذا التنازل لصالح الدولة أو المجلس، بالإضافة إلى إعفائها من الرسوم والضرائب في القانون المصري[1]، وهذا بعكس القانون الأردني الذي لا يمنع العضو من التنازل عنها أو التبرع بها وخضوعها للاقتطاع الضريبي.

وبناءً على ما تقدم فإن كلاً من الحصانة والمكافأة تنتهي بانتهاء العضوية من البرلمان لأي سبب من الأسباب ومنها الحل.

أثر حل البرلمان على المجالس الأعلى :

كما رأينا سابقا فأنه لا أثر لحل المجالس الأدنى على المجالس الأعلى وخاصة في الدول التي تأخذ بنظام المجلسين، إلا إذا اشترط الدستور أو نص على أنه توقف أعمال المجلس الأعلى في حالة حل المجلس الأدنى أو أقر بأن دور انعقادات المجلسين تكون متزامنة، وفي حالة حل أحدهما يتوقف عمل المجلس الأعلى، ولكن هذا لا يؤدي بالضرورة إلى حل المجلس الأعلى بل يبقى أعضاء المجلس الأعلى متمتعين بسلطاتهم وحصانتهم باستثناء الانعقاد؛حيث أنه يمكن لبعضهم إذا كان في مجانس أعلى (مجلس تفسير الدستور) أن يمارس اختصاصاته؛ لأن هذه المجالس لا تحتاج إلى مشاركة أعضاء مجلس النواب في اتخاذ القرارات الخاصة بالمجلس الأعلى.

---

(1) جابر جاد نصار : الوسيط في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص443.

أثر الحل على الأعمال التشريعية المعروضة على البرلمان قبل حله:

كما أسلفنا فإن الأعمال التشريعية المعروضة على البرلمان قبل حله اتجهت فيها بعض الدساتير إلى أن هذه الأعمال تنتهي بانتهاء حياة البرلمان، فإذا حل البرلمان فإن كافة الأعمال التي تكون معروضة عليه قبل حله من مشروعات قوانين أو أسئلة أو استجوابات تنتهي وتصبح في حكم العدم، ولا يمتد أثرها إلى البرلمان الجديد إلا إذا تم تقديمها بإجراءات جديدة أمام البرلمان الجديد المنتخب.

ولكن إذا كانت هناك بعض الأعمال التشريعية التي تم إقرارها من أحد المجالس وكانت بحاجة إلى إقرار من المجلس الآخر فإن الأمر يختلف؛حيث اتجهت بعض النظم إلى أن هذه الأعمال تنتهي وتعتبر كأنها غير موجودة، واتجه رأي أخر إلى أنها مادامت قد أقرت من المجلس القديم المنحل، فإن هذه الأعمال يتم رفعها للمجلس الأعلى لاتخاذ قرار بشأنها إما بإقرارها أو عدمه؛لأنه لا ولاية للمجلس الجديد على هذه الأعمال التي تم إقرارها إلا إذا رأت الوزارة سحب أحد هذه المشاريع وإعادة تعديله أو مراجعته، فهنا يصبح كأن لم يكن ويجب تقديمه بإجراءات جديدة للمجلس الجديد.

المبحث الثالث
آثار الحل بالنسبة للحكومة

كما أشرنا في المبحث السابق فإنه بصدور قرار الحل يتوقف البرلمان عن ممارسة أعماله، ومن المعروف أن أعمال الحكومة تعرض على البرلمان لمناقشتها إعمالاً لمبدأ الرقابة المتبادلة بين السلطات؛حيث تعد هذه الرقابة بمثابة قيد على عمل الحكومة لكي لا تنحرف وتسيء استعمال السلطة الممنوحة لها.

والتساؤل الذي يثار هنا بما أن الهيئة التشريعية أصبحت غير موجودة بعد قرار الحل فهل تبقى الحكومة تتمتع بمباشرة كافة اختصاصاتها كاملة أم أنها تقتصر فقط على تصريف الأمور المهمة في الدولة؟ لذا سنتناول في هذا المبحث نطاق اختصاص الحكومة في فترة الحل ومدى حق الحكومة في إصدار مراسيم لها قوة القانون في فترة الحل و حقها في إعلان الإحكام العرفية أثناء حل البرلمان.

أولا : نطاق اختصاص الحكومة في فترة الحل

من المعروف أن أعمال الحكومة تعرض على البرلمان وفقا لمبدأ الرقابة المتبادلة بين السلطات، فإذا كان البرلمان غير موجود فإن التساؤل الذي يثار هنا هل تستطيع الحكومة ممارسة اختصاصاتها بشكل طبيعي وكأن البرلمان لم يلحقه الحل أم هناك بعض المسائل لا يجوز للحكومة اتخاذ أي قرار بشأنها في ظل غيبة البرلمان؟

اتجه رأي إلى أن الحكومة التي تقوم بحل البرلمان تنحصر قراراتها فقط في القرارات ذات الصفة الإدارية والتي تتجرد من أية

خطورة أو مساس بالأمور السياسية، أي التي لا يمكن أن تثير مسئولية الحكومة أمام البرلمان لو مارستها أثناء وجود البرلمان وحياته مما يؤدي إلى قصر قراراتها على تسيير المرافق العامة واستمرارها في تأدية عملها بانتظام واطراد[1].

واعتمد هذا الرأي على مجموعة من الأسانيد منها :

أن حق الحل إجراء تلجا إليه السلطة التنفيذية في حالة خلافها مع البرلمان، ومن هنا فالواجب ألا يؤدى الحل إلى منح الحكومة وضعا أفضل من وضع البرلمان؛لأن ذلك يتعارض مع طبيعة التحكيم التي تتمثل في المساواة؛لذا يجب ألا يقوم هذا الإجراء بإضعاف سلطة على حساب الأخرى لذلك يجب إضعاف سلطة الحكومة بحصر اختصاصاتها في تصريف الأمور الحياتية.

أن النظام البرلماني يقوم على أساس مسئولية الحكومة أمام البرلمان؛لذلك لا تستطيع الحكومة الاستمرار في الحكم دون أن تكون مسئولة أمام البرلمان خاصة في الأعمال التي تثير المسئولية السياسية للرقابة البرلمانية؛لذلك يجب أن تتحدد الأعمال التي لا تثير المسئولية السياسية ليقتصر عمل الحكومة عليها فقط.

الهدف من حل البرلمان هو العودة للشعب للحكم؛لذا يجب انتظار نتائج الانتخابات التي ستحدد البرنامج السياسي للحكومة؛لذلك لا يعقل أن تتخذ الحكومة قرارات سياسية على درجة من الأهمية يكون لها تأثيرها المحسوس على حياة المواطنين ومستقبلهم.

---

(1) عادل الطبطبائي : اختصاصات الحكومة المستقيلة، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي بدولة الكويت 1986، ص 32 ما بعدها.

العلة من تحديد اختصاصات الحكومة المستقيلة في تصريف الأمور الجارية هي عدم وجود رقابة فعالة عليها خاصة في حالة الحكومة التي تقوم بحل البرلمان، فلماذا إذن التفرقة بين الحل والاستقالة، والشكل واحد في تطبيق قواعد المسئولية الوزارية في كليهما.

ليس من المقبول أن تمنح الحكومة التي أصبحت لا تحظى بثقة البرلمان مما أدى إلى إقدامها على حله وضعاً قانونياً أفضل من الذي كان لها في الظروف العادية والذي كان مراقباً لأعمالها.

وقد اتجه الدستور الفرنسي الصادر في عام 1879 إلى ذلك؛حيث حظر على الحكومة فتح اعتمادات إضافية أثناء حل البرلمان، فقد أراد أن يغل يد الحكومة عن فتح الاعتمادات المالية أثناء حل البرلمان[1].

ونص دستور الجمهورية الرابعة في المادة (52) منه في حالة الحل على أن تبقى الوزارة وذلك فيما عدا رئيس الوزارة ووزير الداخلية في وظيفتها لتصريف الأمور الجارية.

أما الاتجاه الآخر فقد ذهب إلى أن الحكومة تتمتع أثناء حل البرلمان بسلطات كاملة حتى لو تعرضت لسحب الثقة منها من قبل البرلمان قبل اللجوء إلى حله. واستند هذا الاتجاه إلى بعض الحجج ومنها:[2]

---

(1)- J.VELU,op.cit.p.420
- MOHRKOFF.op.cit.p.205

(2) علاء عبد المتعال : مرجع سابق، ص362.

أن ما جرى عليه العمل في الدساتير أن تحتفظ الحكومة التي تقوم بالحل بسلطات كاملة أثناء فترة الحل، فإن أريد الخروج عن هذا الأصل لحرمان الحكومة من بعض السلطات أثناء فترة الحل، يجب تدخل المشرع الدستوري للنص على ذلك صراحة محددا تلك الاختصاصات؛مثلما فعل الدستور الفرنسي في دستور 1946 في المادة (52) حيث حصر اختصاصات الحكومة في فترة الحل بتصريف الأمور الجارية.

ثمة دساتير تضمنت من الأحكام ما يكفل وجود رقابة برلمانية على عمل الحكومة أثناء فترة الحل كالدستور السويدي والدنماركي[1]، ومن الممكن أن تتعطل الرقابة البرلمانية نتيجة انتهاء الفصل التشريعي لانتهاء مدته القانونية أو حالة تأجيل اجتماع البرلمان.

ليس من الضروري أن تكون كلتا السلطتين التشريعية والتنفيذية على قدم المساواة خلال الحقبة الزمنية التي تبدأ بقرار الحل وتنتهي باجتماع المجلس الجديد، مادامت الحكومة استخدمت حقا كفله لها الدستور فأصبحت بذلك في مركز أقوي من البرلمان؛لأنه في لحظة ما يكون البرلمان في مركز أقوي من الحكومة بما يملكه من سلاح سحب الثقة.

ليس الهدف دائما من الحل استطلاع رأي الشعب والأخذ برأيه وتحكيمه؛لأن الحل قد يحدث ويتخذ نتيجة وجود أزمات وزارية ولمنع وقوع مثل هذه الأزمات أو لتحقيق أهداف فنية.

---

(1) سبق الإشارة إليها في المبحث الثاني من الفصل الثالث.

ليس من الصحيح القول بأن وضع الحكومة المستقيلة يماثل وضع الحكومة التي تقوم بالحل دون أن تكون قد قدمت استقالتها لاختلاف السبب في عدم القدرة في كلتا الحالتين؛لأن الحكومة المستقيلة تفقد مساندة البرلمان لها؛لأنها لم تعد تتحمل مهام وأعباء الحكم، أما الحكومة التي تقوم بالحل فهي تتمتع بالمساندة ضمنيا على الأقل والتي من الممكن أن تصادق عليها وتوثقها الانتخابات المقبلة.

يتبين مما سبق أن كلا الاتجاهين قد أورد أسانيده ودلائله محاولاً التمسك برأيه سواء الاتجاه الأول الذي يؤكد على قصر صلاحيات الحكومة أثناء فترة الحل أو الاتجاه الآخر الذي يرى وجوب أن تتمتع الحكومة بكامل صلاحياتها.

إلا أننا نرى أن الفيصل في هذا الاتجاه هو وضع الحكومة التي قامت بالحل؛فإن كانت هذه الحكومة مالكة للأغلبية أو مؤيدة من الأغلبية البرلمانية وقد أجرت الحل لمجرد دعم الأغلبية فهذا العمل لا يشكل جزاءً للبرلمان مما يجعل هذه الحكومة تتمتع باختصاصاتها كاملة في تلك الفترة وحتى إن غاب البرلمان عنها.

وأما إن كانت الحكومة فاقدة للأغلبية البرلمانية وقامت بحل البرلمان إثر سحب الثقة منها، فهي بذلك تكون فاقدة لمساندة البرلمان مما يحتم عليها العمل فقط على تصريف الأمور والمسائل الجارية؛لأنها غير جديرة بأن تحكم وتدير بشكل كامل أمور الدولة.

لذلك يمكن القول بأن ممارسة الحكومة لاختصاصاتها كاملة في فترة حل البرلمان مرهونة بوجود الثقة البرلمانية فيها، فإذا انعدمت هذه الثقة ولجأت الحكومة لحل البرلمان كرد فعل على البرلمان يجب حصر اختصاصاتها فيما هو لازم لتسيير مقتضيات الحياة العامة.

ثانيا : مدى جواز إصدار مراسيم بقوانين في فترة حل البرلمان

تعتبر سلطة إصدار مراسيم بقوانين من أخطر السلطات التي تمنحها الدساتير للحكومة؛ لأنها تتضمن انتزاع سلطة التشريع من الجهة الأصلية المختصة بذلك.

وقد اتجه الدستور المصري لسنة 1971 إلى منح رئيس الجمهورية الاختصاص التشريعي الاستثنائي في فترة غياب مجلس الشعب وفقا للمادة (147) منه والتي جاء فيها "إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شانها قرارات تكون لها قوة القانون، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائما وتعرض في أول اجتماع له في حال الحل أو وقف جلساته، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، وإذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب عليها من آثار بوجه آخر".

يتبين من هذه المادة أنه يلزم لإصدار قرارات بقوانين أو مراسيم عدة شروط مجتمعة منها حدوث أمور عاجلة تستوجب السرعة في مواجهتها وأن تحدث في وقت يكون فيه البرلمان غير منعقد أو منحلاً على أن يتم عرض هذه القرارات على مجلس الشعب لإقرارها خلال المواعيد الدستورية المحددة [1].

---

(1) يسرى محمد العصار: نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، دار النهضة 1995، ص 54-56 .

وبـذلك فـان الدسـتور هنـا ينص صـراحة علـى حـق الـرئيس في إصدار مراسيم بقوانين في حالة الحل إلا أن ذلك يجب أن يكون في حالـة الضـرورة.

وبما أن مصطلح الضـرورة فضفاض فإن الفقه الدسـتوري يـرى أن المرجع في تحديد هـذه الظـروف يكون بـالرجوع إلى القواعد العامـة في نظريـة الـضرورة[1] والـتي تتمثل بوجـود خطـر جسيم وحـال كـالكوارث الطبيعيـة والحـروب والاضـطرابات وغيرهـا مـن الظـروف المتـشابهة الـتي تتعرض لها الدولة، وكذلك يجب أن تكون القوانين العادية غير كافية لمواجهة مثل هذه الظروف مما يضطر السلطة التنفيذية للجـوء إلى وسـائل اسـتثنائية لـدرء مخـاطر هـذه الظـروف والـتي بمقتـضاها يخـول رئـيس الجمهورية إصدار قرارات لازمة لمواجهتها.

ولقد أكدت المحكمة الدستورية العليا في أحد أحكامها على وجـوب تـوافر أوضــاع اسـتثنائية وخولـت بتوافرهــا الـسلطة التنفيذيـة مواجهتها " ... ولقد كان النهج الذي التزمته هذه الدساتير على اختلافها هو تخويلها للسلطة التنفيذية الاختصاص باتخاذ التدابير العاجلة واللازمة لمواجهة أوضاع استثنائية سواء بالنظر إلى طبيعتها أو مداها، وتلك هـي حالة الضرورة التي اعتبر الدستور قيامها من الشرائط الموجبة لمزاولة هذا الاختصاص الاستثنائي.

---

(1) – يحيى الجمل: نظرية الضرورة، مرجع سابق، ص14-19. سـامي جمـال الدين: لوائح الضرورة، مرجع سابق، ص670.
– محمود أبو السعود حبيب: الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة فـي الظـروف الاستثنائية، القاهرة 1990، ص143وما بعدها.

وذلك أن الاختصاص المخول للسلطة التنفيذية في هذا النطاق لا يعدو كونه استثناءً من أجل قيام السلطة التشريعية على مهمتها الأصلية في المجال التشريعي وكانت التدابير العاجلة التي تتخذها السلطة التنفيذية لمواجهة حالة الضرورة ناجمة عن متطلباتها فإن انعكاساتها عنها يوقعها في حومة المخالفة الدستورية؛ذلك أن توافر حالة الضرورة بضوابطها الموضوعية التي لا تستقل السلطة التنفيذية بتقديرها هي علة اختصاصها لمواجهة الأوضاع الطارئة والضاغطة بتلك التدابير العاجلة بل هي مناط مباشرتها لهذا الاختصاص"[1].

ويترك تقدير حالة الضرورة لرئيس الجمهورية، فهو وحده الذي يقدرها وبموجبها يخول سلطة إصدار اللوائح وذلك تحت رقابة البرلمان، وهو ما أكدته المحكمة الدستورية في أحد أحكامها والذي جاء فيه "إن المشرع الدستوري قد خول لرئيس الجمهورية بصفته رئيسا للسلطة التنفيذية سلطة إصدار قرارات تكون لها قوة القانون لمواجهة حالات الضرورة والتي لا تحتمل التأخير والتي تحدث بين أدوار انعقاد مجلس الشعب أو فترة حله، وترك له تقدير هذه الحالات ومن ثم يقدر ملائمة أو عدم ملائمة استعمال هذه الرخصة التشريعية الاستثنائية المخولة له، على أن يكون استعمالها تحت رقابة المجلس التشريعي ... لذلك فإن تقدير حالة الضرورة مرده إلى السلطة التنفيذية تقدره تحت رقابة السلطة التشريعية بحسب الظروف والملابسات في كل حالة على حدة، فإذا ما عرض القرار بقانون على السلطة التشريعية وأكدته فعلا فلا معقب

---

(1) المحكمة الدستورية العليا حكم صادر بجلسة 1992/4/18 في القضية رقم 12لسنة 11 دستورية الجزء الخامس، المجلد الأول، ص289 – مجموعة الأحكام التي أصدرتها المحكمة من أول يوليو 1991 حتى أخر يونيو1992.

عليها فيما تراه بشأن قيام حالة الضرورة التي ألجأت السلطة التنفيذية إلى إصداره في غيبة السلطة التشريعية"[1].

وكذلك جاء في الدستور الأردني حول حق إصدار الحكومة مراسيم بقوانين المادة (94) بالقول "عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الطوارئ التالية: الكوارث العامة، حالة الحرب والطوارئ، الحاجة إلى نفقات مستعجلة لا تحتمل التأجيل، ولهذه القوانين قوة القانون، على أن تعرض على المجلس في أول اجتماع يعقده، فإذا لم يقرها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلان نفاذها فورا ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول ما كان لها من قوة القانون على ألا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة".

وعدلت هذه المادة عام 1958 وأضيفت إليها كلمة "أو منحلاً" بجانب "غير منعقد" إلى نهاية المادة وأضاف إلى المادة أن يقر هذه القوانين أو لا يقرها خلال فصله التشريعي الذي مدته أربعة أشهر إلا إذا تم حل المجلس قبل انقضاء هذه المدة الدستورية أو تم تجديد هذه الدورة لمدة أخرى لا تزيد عن ثلاثة أشهر عندما تقتضي الحاجة ذلك.

وقد اشترطت المادة (147) من الدستور المصري أن تحدث هذه الظروف الاستثنائية في غيبة البرلمان، وفي معرض تعقيبه على ذلك ذهب

---

(1) حكم المحكمة الدستورية القضية رقم 15 لسنة 12 دستورية الجزء الثاني، المجلد الرابع، ص562 مجموعة الأحكام التي أصدرتها المحكمة من أول يوليو سنة 1991 حتى آخر يونيو 1995.

الدكتور الطماوي إلى أن هذا التعبير يشمل كل حالة لا يكون المجلس موجودا فيها لأي سبب من الأسباب(1).

وأجمع الفقه الدستوري على أن مصطلح غيبة المجلس يشمل إحدى الحالات الثلاث الآتية(2):

فترة ما بين أدوار الانعقاد :

وهي الفترة التي تتخلل دورين متتابعين أحدهما انتهى والآخر قادم لنفس المجلس أي فترة العطلة السنوية، كما تشمل أيضا الفترة الواقعة بين دور انعقاد عادي ودور غير عادي، والدور غير العادي للمجلس يتم بناء على دعوة من الرئيس في حالة وجود ضرورة تقتضي ذلك أو بناء على طلب موقع من أغلبية أعضائه(3)؛ حيث أشارت كافة الدساتير المصرية إلى هذا الفرض ولم يشذ عن ذلك سوى دستور 1958 أما بخصوص دستور1971 فقد نص على غياب المجلس بصفة عامة.

---

(1) سليمان الطماوي : القرارات الإدارية، القاهرة 1976، ص514.

(2) محمد ربيع مرسي:السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة 1995 ، ص558 . سامي جمال الدين:لوائح الضرورة والرقابة عليها، مرجع سابق، ص79-83. محمود أبو السعود حبيب :الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف، مرجع سابق، ص156-161.

(3) احمد سلامة بدر:الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني – دراسة مقارنة مصر، فرنسا ، انجلترا – دار النهضة العربية 2003، ص409.

فترة مابين الفصلين التشريعيين :

وهذه الفترة الزمنية محددة بستين يوما على الأكثر والتي تقع بين المجلس القديم بعد انتهاء مدته الدستورية وبداية انعقاد البرلمان المنتخب الجديد (مدة مجلس الشعب خمس سنوات من تاريخ أول اجتماع له، ويجري الانتخاب لتجديد المجلس خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته) فهذه المدة هي التي تجري خلالها الانتخابات البرلمانية للمجلس الجديد إثر انتهاء ولاية المجلس السابق سواء زادت تلك الفترة عن ستين يوما أو قلت عن ذلك .

إلا أن الدستور الأردني حدد هذه الفترة بمدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ حل البرلمان السابق.

وهذه الفترة رآها غالبية الفقه الدستوري تدخل في فترة عدم الانعقاد والتي يجوز خلالها للسلطة التنفيذية إصدار القوانين المؤقتة، ويؤكد الدكتور يحيى الجمل "إن مفهوم النص يتسع ليشمل الفترة بين نهاية آخر دورة في فصل تشريعي وبداية الدور الأول في فصل تشريعي لاحق"[1].

---

(1) يحيى الجمل : نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة دراسة مقارنة، ط2، 1999 دار النهضة العربية، ص221. علي الشطناوي : عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن – بحث منشور في مجلة الدراسات الجامعية الأردنية – المجلد الرابع والعشرون العدد الأول 1997، ص105.

فترة وقف جلسات مجلس الشعب :

وفترة الوقف محددة بمدة ثلاثين يوما طبقا للمادة (136) من الدستور المصري قبل تعديلها وربما تقل عن ذلك والتي نص عليها المشرع الدستوري "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء، ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوما، فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم للحل اصدر الرئيس قرارا به".

فهذه الفترة تقع ما بين إصدار رئيس الجمهورية قرارا بوقف جلسات المجلس تمهيدا لحل البرلمان وإصدار قرار الحل بعد ظهور نتيجة الاستفتاء على هذا الحل، فإذا جاءت النتيجة موافقة بالأغلبية المطلقة لمن أعطوا أصواتهم على الحل أصدر الرئيس قراراً به[1].

فترة الحل :

اختلفت الدساتير المصرية المتعاقبة فيما بينها حول النص صراحة على فترة الحل التي لا يجوز خلالها إصدار مراسيم بقوانين؛ففي ظل أحكام دستور 1923 فإن المادة (41)[2] منه خولت الملك حق إصدار مراسيم إذا ما استدعت الضرورة ذلك خلال فترة ما بين أدوار الانعقاد مما أثار جدلاً فقهياً حول جواز إصدار مراسيم بقوانين في فترة الحل،

---

(1) سامي جمال الدين : لوائح الضرورة والرقابة عليها – مرجع سابق، ص81.

(2) نصت المادة (41) من دستور عام 1923 على "إذا حدث فيما بين ادوار الانعقاد ما يوجب الإسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فللملك أن يصدر في شانها مراسيم يكون لها قوة القانون".

وترتب على ذلك وجود اتجاهين:أحدهما لا يؤمن بجواز إصدار مراسيم بقوانين والآخر يؤمن بذلك وسنتناول كل منهما على النحو الاتى:

الاتجاه الأول : عدم جواز إصدار مراسيم بقوانين في فترة الحل وفقا لهذا النص الدستوري لسنة 1923.

يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى القول بأن فترة الحل لا تعد داخلة بين أدوار الانعقاد؛ لذلك لا يجوز للحكومة إصدار مراسيم بقوانين خلال فترة الحل؛لأن الحل لا ينهي أدوار الانعقاد فقط بل ينهي الفصل التشريعي كله، وعندما ينعقد المجلس الجديد فإنه يبدأ فصلاً تشريعياً جديداً[1].

وبذلك لا تستطيع السلطة التنفيذية إصدار مراسيم بقوانين خلال هذه الفترة؛لأنها لا تندرج تحت عبارة "فيما بين أدوار الانعقاد"وهي العطلة العادية السنوية التي تتخلل دوري الانعقاد المتتاليين؛وعلى ذلك لا يجوز لرئيس الدولة أن يصدر لوائح ضرورة في فترة الحل[2].

---

(1) محمد كامل ليلة : القانون الدستوري، مرجع سابق، ص429 – 430. عمر حلمي فهمي: الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في التامين الرئاسي والبرلماني – دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، ص 371 وما بعدها.

(2) عبد الرازق السنهوري:مخالفة التشريع والانحراف في استعمال السلطة التشريعية – بحث منشور بمجلة مجلس الدولة المصري بحوث وتعليقات مختارة طبعة 1991، ص16 وما بعدها. مصطفى الصادق ووايت إبراهيم : مبادئ القانون الدستوري، القاهرة 1992، ص163 وما بعددها.

وقد استند أصحاب هذا الاتجاه إلى الحجج والأسانيد التالية :

نص المادة (41) من الدستور نص استثنائي لا يجوز فيه التوسع أو القياس عليه، ويجب قصر استخدام النص بالنسبة لحدود الزمن على الفترة الواقعة فيما بين أدوار الانعقاد كما يقضي صريح النص[1].

النص الفرنسي يوجب عقد البرلمان فوراً ويجب تفسير المادة (41) من الدستور على أساس كلمة فوراً في النص العربي إلا أن كلمة "فورا" وقعت سهواً من صياغة الدستور، فإذا تعذر دعوة البرلمان فورا لعرض هذه المراسيم عليه فإن الملك لا يملك حق إصدار مثل هذا النوع من التشريعات؛وترتيباً على ذلك فإن هذا الحق يسقط في فترة الحل لأنه لا يمكن دعوة البرلمان للانعقاد فوراً[2].

الحكمة في منح هذه السلطة للحكومة هي أن الدستور قد اطمأن لوجود وفاق بين السلطة التنفيذية والبرلمان وستعرض عليه هذه الأعمال فورا في دور انعقاد غير عادي، أما في حالة الحل فالحكومة

---

(1) محمد عبد الحميد أبو زيد: توازن السلطات ورقابتها، مرجع سابق، ص230.
إبراهيم شلبي :مرجع سابق ، ص363.

(2) يرى الدكتور السيد صبري : (بأنه يجب تفسير المادة (41) من دستور 1923 على أساس وجود كلمة فورا في النص العربي لان النص العربي إنما نشا عن سهو مطبعي يؤسف له ومع قيام هذا الاعتقاد لدينا فقد فضلنا الوصول إلى النتيجة نفسها عن طريق التفسير اللغوي للمادة ومن كل ما تقدم يتضح انه لا يجوز لرئيس الدولة إصدار مراسيم بقوانين أثناء فترة الحل لاعتبارين أولهما انه لا يمكن اعتبار هذه الفترة واقعة فيما بين ادوار انعقاد البرلمان وثانيهما انه لا يمكن في حالة الحل دعوة البرلمان فورا للانعقاد بصفة غير عادية) السيد صبري:مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص480-486.

تكون في حالة خلاف مع البرلمان وما يجوز في حالة الاتفاق لا يجوز في حالة الخلاف.

الاتجاه الثاني :على عكس الاتجاه الأول فهو يرى جواز إصدار الحكومة لمراسيم بقوانين، وأن فترة الحل تدخل بين ادوار الانعقاد؛لأنها تقع بين الدور الأخير للبرلمان المنحل والدور الأول للبرلمان الجديد[1].

حيث يتفق هذا الاتجاه مع الاعتبارات العملية؛لأنه لا يجوز ترك الدولة بلا أداة تشريعية خلال هذه الفترة لمواجهة ما قد يستجد من أمور مهمة أثناء الحل تجب مواجهتها، ويرى أصحاب هذا الاتجاه أن المشرع لم يشترط أن يقع الإجراء التشريعي بين دوري انعقاد من فصل تشريعي واحد[2].

وبعيداً عن هذا الخلاف الفقهي نجد أن الواقع العملي قد أيد الاتجاه الثاني حيث أيدت الحكومة هذا الرأي الذي يجيز لها إصدار مراسيم بقوانين في أثناء فترة الحل، وأصدرت بذلك العديد من هذه المراسيم، ومنها المرسوم بقانون بتاريخ 24 ديسمبر 1924 والمتعلق بتعديل قانون الانتخابات، وكذلك المرسوم بقانون الصادر بتاريخ 9 يوليو1925[3].

---

(1) يسرى العصار:نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، دار النهضة العربية 1995، ص61-62.

(2) يحيى الجمل : النظام الدستور المصري، مرجع سابق، ص173. السيد صبري : مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص480.

(3) محمد عبد الحميد أبو زيد : توازن السلطات ورقابتها، مرجع سابق، حاشية ص23.

أما دستور 1930 فجاء فيه النص صريحاً على جواز إصدار مراسيم بقوانين حيث نصت المادة (41) على أنه "إذا حدث فيما بين أدوار الانعقاد أو فترة الحل حل مجلس النواب ..." وكذلك دستور 1956 في المادة (41) أما دستور 1958 ودستور 1964 فقد جاءت صياغة المادة عامة ولم تشر إلى حالات غياب المجلس التي تبرر إصدار المراسيم؛ مما أدى إلى اختلاف في تكييف فترة الحل ومدى اعتبارها داخلة في غياب المجلس.

أما دستور 1971 فقد جاءت فيه العبارة واضحة(غيبة المجلس) وهنا تدخل فترة الحل ضمن هذه العبارة والمحددة بمدة ستين يوما على الأكثر والتي تبدأ من تاريخ إعلان نتائج الاستفتاء الشعبي على الحل، مما يجعل رئيس الجمهورية يعمل على إصدار قرار الحل بدون تباطؤ؛لأنه لا يعتد بتاريخ الحل وإنما بتاريخ نتيجة الاستفتاء؛لأنه لو اعتد بتاريخ الحل لأطال رئيس الجمهورية الفترة ما بين المجلس المنحل والمجلس الجديد إلى أكبر قدر ممكن من الزمن[1].

لذا يتبين مما سبق أن الفقه الدستوري اتفق على الحالات التي يكون فيها المجلس غائبا إذا أصدرت السلطة التنفيذية مراسيم بقوانين في غير الحالات السابقة بالإضافة إلى توافر الظروف الاستثنائية فإن هذه القرارات تعتبر باطلة ويحكم بعدم دستوريتها.

ويثار التساؤل عن سلطة الحكومة في إصدار مراسيم بقوانين في فترة الحل هل تخضع لرقابة برلمانية أم لا ؟

---

(1) فؤاد عبد النبي : رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري، اختياره وسلطاته، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة 1995ص514.

يمارس البرلمان رقابة خاصة على المراسيم بقوانين مستندا إلى ما جاء في الدساتير التي أوجبت عرض هذه المراسيم على البرلمان ليقرر مصيرها، وحتى إن كان البرلمان غائبا فهنا لابد من عرض هذه المراسيم بمجرد انعقاد البرلمان[1].

لذا لابد من مناقشة ذلك من خلال الآتي:

المدة التي يجب أن تعرض فيها المراسيم على البرلمان :

اختلفت الدساتير حول المدة التي يجب أن تعرض فيها المراسيم على البرلمان؛فقد جاء دستور عام 1930 في مصر وقرر ضرورة عرض هذه الأعمال على البرلمان خلال الشهر التالي لاجتماعه[2].

أما دساتير 1956- 1964- 1971 فقد ميزت بين حالتين:الحالة الأولى:إذا كان المجلس قائما فهنا على الحكومة أن تودع المراسيم خلال خمسة عشر يوماً منذ صدورها، والحالة الثانية:حالة حل البرلمان أو وقف جلساته، فالدستور اوجب على الحكومة في هذه الحالة عرض اللوائح في أول اجتماع له[3].

والغاية من ذلك قطع الطريق على الحكومة حتى لا يتم استغلال هذه المراسيم في المساس بحقوق الأفراد.

الآثار المترتبة على عدم عرض المراسيم على البرلمان :

إذا قامت الحكومة وعرضت المراسيم على البرلمان خلال الموعد المحدد لها في الدستور تكون قد أخلت بمسئوليتها ويبقى موقف المجلس

---

(1) السيد صبري : اللوائح التشريعية، مرجع سابق، ص 80.

(2)عمر حلمي : مرجع سابق، ص336.

(3) سليمان الطماوي : القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 510.

إزاء هذه المراسيم، أما إذا لم تقم الحكومة بعرضها في الوقت المحدد فاختلفت الدساتير في ذلك:

أما دستور 1923 قرر أن عدم العرض يؤدي إلى زوال ما كان لهذه اللوائح من قوة القانون ولكن ليس بأثر رجعي وإنما فقط للمستقبل، وتبقى النتائج المترتبة على هذه اللوائح قائمة ونافذة حتى تاريخ عرضها على البرلمان، ولم يختلف عنه في ذلك دستور 1930.

أما دساتير 1956- 1964- 1971 فالمشرع نص على أن الجزاء المترتب على عدم العرض هو زوال ما كان للوائح من قوة القانون بأثر رجعي دون الحاجة إلى إصدار قرار بذلك[1]، أما إذا قامت الحكومة وعرضت الأعمال على البرلمان فله أن يقبل هذه المراسيم أو يرفضها.

ولا يجوز تعديل المراسيم بقوانين؛وذلك وفقا للمادة (169) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، فللمجلس أن يقبل اللائحة بأكملها أو يرفضها بأكملها، رغم معارضة هذا الرأي من قبل بعض الفقهاء الذين قالوا بأنه من باب أولى أن من يملك التشريع الأصلي له أن يعدل في مجموعة القرارات أو المراسيم التي ليست لها قوة القانون إلا بصورة مؤقتة[2].

---

(1) السيد صبري : مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص488.

(2) سليمان الطماوي : القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص515. ماجد راغب الحلو: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف الإسكندرية 2000، ص 671.

وأما المدة الواجب على البرلمان أن يبت فيها بمصير المراسيم :

فإن المشرع الدستوري لم يعالج ذلك؛حيث ذهب البعض إلى القول بأن المراسيم إذا عرضت على البرلمان وطالت مدة عرضها عن الحد المعقول دون إبداء رأي فهذا معناه الرفض الضمني لها ، إلا أن هذا الرأي نقد لصعوبة تحديد المدة المعقولة التي يجب موافقة البرلمان خلالها على اللوائح أو رفضها[1].

واتجه البعض إلى القول بأنه ما دام المشرع الدستوري لم يضع الحد الأقصى للمدة التي يجب على البرلمان أن يبدي رأيه خلالها فإن لوائح الضرورة يجب أن تظل محتفظة بنفاذها وقوتها القانونية حتى يدلي البرلمان برأيه فيها صراحة وذلك مهما طالت مدة صمته[2].

من خلال ما تقدم يلاحظ أنه يجب على المشرع أن ينص على مدة معينة يجب خلالها على البرلمان أن يبدي رأيه في مراسيم الضرورة، ويفضل أن تكون هذه المدة قصيرة حتى لا يطول أمد المراسيم دون البت فيها.

بالإضافة إلى ذلك يجب أن تخضع هذه المراسيم للرقابة القضائية لعدم إسراف الحكومة في هذه المراسيم في فترة الحل والتلاعب بحقوق الأفراد وتهديدها.

---

(1) سليمان الطماوي : القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص517 .

(2) محمود أبو السعود حبيب :الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة، مرجع سابق، ص 169وما بعدها.

ثالثا : سلطة الحكومة في إعلان الأحكام العرفية في فترة حل البرلمان

اتجهت الدساتير المصرية المتعاقبة إلى تنظيم سلطة الحكومة في إعلان الأحكام العرفية في فترة حل البرلمان والتي منحت رئيس الدولة إعلانها بموجب الشروط الدستورية التي نظمتها.

ففي دستور 1923 نصت المادة (45) منه على أن "للملك أن يعلن الأحكام العرفية، ويجب أن يعرض إعلان الأحكام العرفية فورا على البرلمان ليقرر استمرارها أو إلغاءها فإذا وقع هذا الإعلان في غير دور الانعقاد وجبت دعوة البرلمان للاجتماع على وجه السرعة".

يتبين من هذا النص أن للملك حق إعلان الأحكام العرفية دون أن يحدد أو يوضح مبررات هذا الإعلان أو سلطات رئيس الجمهورية في هذه الحالة[1].

وعن دور البرلمان في استمرار هذه الأحكام أو إلغائها فقد أوجب الدستور ضرورة عرضها فورا عليه ليبت فيها في حالة انعقاده، أما إذا لم يكن منعقدا فإنه يدعى للاجتماع لهذه الغاية.

وكذلك فإن هذا النص منتقد فما دام المجلس منعقداً أو في غير حالة الحل أي يمكن دعوته للانعقاد فإن الترتيب المنطقي للأمور كان يقتضي أن تتم مناقشة هذه الأعمال أولاً في المجلس، ثم يتاح العمل بها بعد ذلك في حالة إقرارها، ومن ناحية أخرى فقد وجه النقد لهذا النص على اعتبار أن كلمة (فورا) جاءت في النص غامضة لا تتضمن تحديداً

---

(1) رأفت عودة : الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971، دار النهضة 2003، ص 477.

للمدة التي يجب أن يتم العرض خلالها؛ حيث كان الأجدر بالمشرع أن يحدد فترة زمنية محددة لهذه المراسيم[1].

واتجه البعض إلى القول بأن هذه الحالة معيبة من حيث إن إعطاء هذا الحق للسلطة التنفيذية أثناء انعقاد البرلمان فيه تعد على سلطة البرلمان ويؤدي إلى المساس بمركز رئيس الدولة في حالة عدم إقرار البرلمان لهذه الأعمال[2].

وأما عن حالة حل البرلمان فالمادة لم تتضمن الإشارة إلى ما يتبع في حالة إعلان الأحكام العرفية خلال فترة تأجيل انعقاد البرلمان وفي فترة حله، وبالتالي فالرأي السائد في الفقه ذهب إلى أنه لا محل لتطبيق هذه المادة لتعذر دعوة البرلمان للاجتماع فورا لعرض الأحكام العرفية عليه[3].

أما دستور 1956 فقد نصت المادة (144) منه على أن "يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الأمة خلال الخمسة عشر يوما التالية له ليقرر ما يراه بشأنه. فإذا كان مجلس الأمة منحلاً عرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له".

يتضح من هذا النص أن رئيس الجمهورية يستطيع أن يعلن حالة الطوارئ سواء كان المجلس منعقدا أو منحلاً شريطة أن يعرض هذا

---

(1) احمد مدحت علي : نظرية الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه 1978، ص175 وما بعدها.

(2) السيد صبري : مذكرات في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص257.

(3) محمد كامل ليلة : القانون الدستوري، مرجع سابق، ص458.

الإعلان على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوما في حالة انعقاد المجلس أو في أول اجتماع له إذا كان المجلس منحلا. وبذلك فإن الدستور منح رئيس الجمهورية صلاحية الإعلان عن الأحكام العرفية خلال فترة حل المجلس ووضع ضمانة على ذلك ألا وهي عرض هذا الإعلان على المجلس في أول اجتماع له.

إلا أن هذا النص كان محل انتقاد كونه منح السلطة التنفيذية رخصة لفعل ما تريد في غيبة البرلمان.

لذا كان من الواجب أن يتم دعوة البرلمان من تلقاء نفسه بمجرد إعلان الأحكام العرفية، وكذلك غاب عن هذا النص الجزاء المترتب على عدم عرض هذا الإعلان على المجلس.

أما القانون رقم 162لسنة 1958 في المادة الثانية فقد أوجب عرض قرار إعلان حالة الطوارئ على مجلس الشعب خلال المدة المقررة، فإذا كان المجلس منحلا عرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له، فإذا لم يعرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال الميعاد المحدد أو عرض ولم يقره المجلس اعتبرت حالة الطوارئ منتهية[1].

وجاء دستور 1964 في المادة (126) منه فنص على أن "يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الأمة خلال الثلاثين يوما التالية له ليقرر ما يراه بشأنه، فإذا كان المجلس منحلاً عرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له".

---

(1) احمد مدحت علي : مرجع سابق، ص133.

ويلاحظ من هذا النص أن الدستور منح السلطة التنفيذية رخصة إعلان حالة الطوارئ في فترة انعقاد المجلس وفترة حله، إلا أن هذه المادة قد أطالت في المدة الممنوحة للسلطة التنفيذية التي يجب خلالها عرض الإعلان على المجلس بجعلها ثلاثين يوماً بدلاً من خمسة عشر يوماً في دستور 1956.

أما في ظل دستور 1971 فقد نصت المادة (148) منه على أن "يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوماً التالية ليقرر ما يراه بشأنه، وإذا كان مجلس الشعب منحلاً يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له، وفي جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة لا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب".

وبالنظر إلى هذا النص نجد أن المشرع قد أناط صلاحية إعلان حالة الطوارئ برئيس الجمهورية على أن يتم عرض هذا الإعلان خلال خمسة عشر يوماً على مجلس الشعب إذا كان قائما، أما إذا كان منحلاً فإنه يجب عرض الإعلان على المجلس الجديد في أول اجتماع له مما يعني أن إعلان حالة الطوارئ جائز خلال فترة الحل ولا يترتب على ذلك سوى عرض الإعلان على المجلس في أول اجتماع له، ويملك المجلس حق عدم إقراره لهذا الإعلان وبذلك تنتهي حالة الطوارئ بالإضافة إلى انتهائها في حالة عدم عرضها في المواعيد الدستورية المحددة في المادة (148) من الدستور والمادة الثانية من قانون الطوارئ[1].

---

(1) نصت المادة الثانية من قانون الطوارئ المعدل بقانون رقم 47 لسنة 1972 على أنه " ....وإذا كان مجلس الشعب منحلا يعرض الأمر على المجلس الجديد في=

كما أن تمديد الإعلان يجب موافقة مجلس الشعب عليه[1].

إلا أن هذا النص يعتريه بعض القصور فهو لم يعين الجزاء المترتب على إخلال رئيس الدولة بالتزامه بعرض هذه الأعمال على البرلمان؛لذا كان من الأجدر أن يتم النص لأنه في حالة عدم عرض الأعمال على المجلس تزول ما لها من قوة القانون.

كذلك لابد من استخدام هذه الرخصة في أضيق نطاق؛لأنه في حالة حل المجلس فإن المجلس لا يستطيع أن يمارس قواعد المسئولية السياسية وهي من أهم الحقوق المقررة للمجلس لرقابة الحكومة، وعليه فإنه ما لم توجد الظروف التي تدفع إلى إعلان حالة الطوارئ فإنه يجب على الحكومة أن تمتنع عن ذلك.

وبالإضافة إلى ذلك كان الأجدر بالمشرع أن يدعو المجلس للانعقاد خلال عشرة أيام من تاريخ إعلان حالة الطوارئ بدلا من الانتظار لمدة قد تتجاوز الستين يوما لحين اجتماع المجلس الجديد المنتخب[2] وخلال هذه الفترة تفلت السلطة التنفيذية من الرقابة.

إلا أنه إذا أرادت السلطة التنفيذية مد حالة الطوارئ في ظل أن البرلمان كان منحلاً وهي ملزمة بعرض مد حالة الطوارئ على مجلس الشعب فهذه الحالة قد أثيرت بين الفقه الدستوري؛فالبعض رأي أنه إذا

=أول اجتماع له، وإذا لم يعرض القرار على مجلس الشعب في الميعاد المشار إليه أو عرضه ولم يقره اعتبرت حالة الطوارئ منتهية ".

(1) إبراهيم شيحا : النظم السياسية والقانون الدستوري تحليل الدستور المصري ، منشأة المعارف الإسكندرية 2000، ص701.

(2) ماجد راغب الحلو :القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص689.– محمد كامل عبيد : مبدأ المشروعية، دار النهضة 2003، ص235.

انتهت فترة الطوارئ في وقت يكون فيه المجلس غير قائم بسبب الحل فإن حالة الطوارئ تنتهي في هذه الحالة[1].

إلا أن البعض رأى أنه لا يوجد ما يمنع رئيس الجمهورية من دعوة المجلس المنحل أو الذي وقفت جلساته تمهيدا لحله في دورة غير عادية[2].

---

(1) يحيى الجمل : النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص216.

(2) سامي جمال الدين : لوائح الضرورة وضمان الرقابة القضائية عليها، مرجع سابق، ص333-334.

المبحث الرابع
الرقابة على سلطة الحكومة أثناء الحل

اتجهت بعض الدساتير إلى تقييد حق الحكومة في ممارسة اختصاصها خاصة في فترة الحل؛ لأن حق الحل يعمل على تعطيل الحياة البرلمانية وانتقال التشريع بصفة مؤقتة من السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية؛مما يؤدي إلى غياب الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية أثناء فترة الحل، وللحد من تعسف السلطة التنفيذية وانحرافها أثناء ممارستها لوظائفها المتعددة والتي كانت محلا للرقابة البرلمانية أثناء انعقاد البرلمان.

لذلك لجأت الدساتير إلى فرض نوع من الحضور البرلماني الذي يمكن بمقتضاه فرض الرقابة على سلطة الحكومة في فترة الحل، وسنتناول ذلك بالتفصيل على النحو التالي:

أولا : عودة المجلس المنحل لمباشرة اختصاصاته الدستورية في حالة عدم الدعوة لتشكيل البرلمان الجديد

أقرت بعض الدساتير عودة المجلس الذي تم حله إلى مباشرة اختصاصاته الدستورية التي كان يمارسها قبل حله أو ممارسة اختصاصات محددة ولفترة زمنية محدودة واعتبار قرار الحل كأن لم يكن، إذا لم تدع الحكومة الناخبين لاختيار أعضاء البرلمان الجديد خلال الفترة المحددة في الدستور.

وتتضمن هذه الصورة جزاءً سياسياً على سلطة الحكومة يفرض عليها عودة المجلس القديم الذي قامت بحله لمباشرة سلطاته الدستورية،

وبذلك تكون الحكومة مواجهة لوضع سياسي صعب؛لأنها سوف تضطر للتعامل مع مجلس مختلفة معه.

ولقد أخذت بعض الدساتير بهذا النص فالدستور التونسي لعام 1959 نص في الفصل الثالث والعشرين منه على أنه "إذا تعذر إجراء الانتخابات في الميعاد المقرر بسبب حالة حرب أو خطر داهم فإن مدة المجلس القائم تمدد بقانون إلى أن يتسنى إجراء الانتخابات".

وكذلك دستور الكويت عام 1962 في المادة (107) منه جاء فيها "للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم يبين فيه أسباب الحل، على أنه لا يجوز حل المجلس لذات السبب مرة أخرى، وإذا حل المجلس وجب إجراء الانتخابات خلال تلك المدة، ويسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد".

ونص الدستور الأردني في المادة (73) على أنه "إذا حل مجلس النواب يجب إجراء انتخاب عام بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر، وتعتبر هذه الدورة كالدورة العادية وفق أحكام المادة 78 من الدستور".

كما نصت الفقرة الثانية من نفس المادة على أنه "إذا لم يتم الانتخاب عند انتهاء الشهور الأربعة يستعيد المجلس المنحل كامل سلطاته الدستورية ويجتمع فورا كأن الحل لم يكن، ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد".

وذهب الدستور السوري في نفس الاتجاه حيث نصت المادة (58) منه على أنه "تجري الانتخابات خلال الأيام التسعين التي تلي انتهاء مدة

مجلس الشعب – يعود مجلس الشعب إلى الانعقاد حكما إذا لم ينتخب غيره ويجتمع بعد انقضاء التسعين يوما ويبقى قائما حتى يتم انتخاب مجلس جديد"[1].

كذلك أخذ بنفس الفكرة الدستور اليمني في المادة (71) منه والتي جاء فيها "لرئيس المجلس الجمهوري أن يحل مجلس الشورى بقرار يبين فيه أسباب الحل، على انه لا يجوز حل المجلس للأسباب ذاتها مرة أخرى، ويجب أن يشتمل القرار الصادر بحل مجلس الشورى على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة في ميعاد لا يقل عن عشرين يوما ولا يزيد عن تسعين يوما من تاريخ الحل وعلى تحديد ميعاد الاجتماع للمجلس الجديد خلال الخمسة عشر يوما التالية لإعلان نتائج الانتخابات، فإن لم تجر الانتخابات خلال تلك الفترة فعلى رئيس الجمهورية أن يدعو المجلس المنحل لممارسة كامل سلطاته الدستورية ويجتمع فورا ويستمر في أعماله كأن الحل لم يكن، ولا يجوز حل مجلس الشورى خلال السنة التي تلي انتخابه أو خلال الستة أشهر الأخيرة لمدة المجلس الجمهوري "[2].

يتبين من خلال النصوص السابقة أنها أوجبت وألزمت بضرورة إجراء الانتخابات على إثر حل البرلمان خلال فترة محددة بالدستور من تاريخ الحل، وإذا لم تجر الانتخابات فإن المجلس القديم يسترد صلاحياته حتى انتخاب المجلس الجديد.

---

(1) سليمان الطماوي : السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص 537.

(2) محمود حلمي : دستور الكويت والدساتير العربية المعاصرة، ط1، ذات السلاسل للطباعة والنشر الكويت 1988، ص158.

ويرى جانب من الفقه الدستوري أن إيراد مثل هذه الأحكام في نصوص الدساتير التي تقضي بعودة المجلس المنحل إلى الانعقاد في حالة عدم إجراء الانتخابات خلال الفترة التي حددها الدستور من شأنها العمل على عدم تعطيل المجلس العائد للانعقاد لأي سبب من الأسباب، وفي نفس الوقت فإنه من المتعذر تطبيق مثل هذه الأحكام إذا لم ينص الدستور على ذلك(1).

وهناك بعض الدساتير لم تتضمن جزاءً على عدم إجراء الانتخابات(2).

بالإضافة إلى ذلك فإنه في حالة الاستعجال أو الظروف الطارئة التي تتطلب اجتماع المجلس المنحل، ومن الدساتير التي أخذت بهذه القاعدة الدستور الايطالي الصادر في 27 ديسمبر 1947والذي اقتضى ضرورة اجتماع البرلمان في حالات الاستعجال والضرورة القصوى؛حيث جاء في المادة (77) منه أنه "في حالات الضرورة القصوى والاستعجال فإن هذه الإجراءات المؤقتة التي تتخذها الحكومة على مسئوليتها والتي تكون لها صفة القانون يجب أن تعرض في اليوم نفسه على البرلمان، فإن كان البرلمان منحلاً دعي للاجتماع على وجه السرعة خلال خمسة أيام"(3).

---

(1) سليمان الطماوي : السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص538.

(2) هناك بعض الدساتير لم تتضمن جزاءً على عدم إجراء الانتخابات خلال فترة معينة كالدستور المصري لسنة 1971 والدستور الألماني الصادر 1949 والمعدل لسنة 1990.

(3) علاء عبد المتعال : مرجع سابق، ص313.

وكذلك في حالة وفاة الملك أو خلو العرش حيث أخذ الدستور المصري الصادر عام 1923 بضرورة اجتماع مجلس النواب على اثر وفاة الملك خلال عشرة أيام من تاريخ إعلان الوفاة عندما يكون مجلس النواب منحلاً، وبالإضافة إلى ما سبق فقد أوجب الدستور اجتماع المجلس بقوة القانون في حالة خلو العرش وعدم وجود من يخلفه في الحكم على هيئة مؤتمر لاختيار أسرة جديدة وذلك في المادة (24) من الدستور.

واتجه الدستور اليوناني لعام 1911والمعدل عام 1952 إلى وجوب دعوة البرلمان المنحل في حالة وفاة الملك أو اعتزاله للعرش خلال فترة الحل، وبعد إعلان الجمهورية تضمن الدستور نصاً يقضي بوجوب دعوة المجلس المنحل للانعقاد من أجل انتخاب رئيس الجمهورية الجديد، وذلك في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية بسبب عدم قدرة رئيس الدولة على القيام بمهام عمله[1].

وكذلك أوجبت الأعراف الدستورية في انجلترا في حالة وفاة الملك في الفترة ما بين حل البرلمان وإجراء الانتخابات الجديدة أو الوقت المحدد لاجتماع المجلس المنتخب على أعضاء مجلس العموم المنحل الاجتماع خلال ستة أشهر.

ثانيا : أسلوب اللجنة الدائمة

أخذت بعض الدساتير بأسلوب اللجنة الدائمة التي تستمر وتبقى تمارس الرقابة على أعمال الحكومة خلال فترة الحل حتى إتمام انتخاب

(1) عادل الطبطبائي: الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة الحل، مرجع سابق، ص19.

المجلس الجديد بدلا من المجلس المنحل؛ حيث يتبنى الدستور النمساوي الصادر عام 1920 هذا الاتجاه في المادة (55) منه والتي نصت على "تكوين لجنة برلمانية دائمة تعطي موافقتها على المراسيم التي تصدرها الحكومة خلال فترة الحل، وذلك إذا كان الحل قد أعلن من قبل رئيس الدولة بموجب الفقرة الأولى من المادة (29) من الدستور".

والدستور الاسباني الصادر سنة 1978 أخذ بنفس الاتجاه في المادة (3/78) منه "إذ أوجبت ضرورة تشكيل لجنة دائمة من مجلسي البرلمان لممارسة الوظائف المنصوص عليها في المادتين 86- 116 من الدستور على وجه الخصوص، وذلك في حالة حل البرلمان أو انتهاء مدة ولايته"[1].

ونصت المادة (86) على اختصاص اللجنة بتقدير مدى ملائمة الإجراءات ذات الصفة العاجلة التي اتخذتها الحكومة في حالة الضرورة، وبموجب هذا الأسلوب يمكن تجنب دعوة البرلمان للانعقاد كما هو الحال في الدستور الايطالي.

أما المادة (116) فتنص على تقرير الإجراءات الحكومية المتخذة في حالة الضرورة والتي لا يمكن حل البرلمان خلالها[2].

ثالثا: استمرار الحياة النيابية العليا في مباشرة اختصاصاتها وعدم تأثرها بحل المجالس الدنيا

كما أسلفنا سابقا فإن نظام المجلسين نشأ في انجلترا إذ تكون من مجلس العموم ومجلس اللوردات على أساس البناء الطبقي للمجتمع

(1) LAUVAUX,op.cit.p.314.

(2) علي عبد العال : مرجع سابق، ص95.

الانجليزي، فقد ظهر مجلس اللوردات أولا ثم نشأ مجلس العموم لاحقا[1] أحدهما أطلق عليه المجلس الأعلى، والأخر المجلس الأدنى.

ولكن طريقة تكوين كل منهما تختلف عن الأخرى؛فالمجلس الأدنى يجب انتخابه من الشعب، أما المجلس الأعلى فهو الذي يتم إما بالتعيين أو الانتخاب أو بهما معا وانتقل هذا النظام إلى النظم البرلمانية الأخرى المختلفة.

والمجالس التي تكون مشكلة عن طريق التعيين لا تكون قابلة للحل، كما هو مجلس اللوردات في بريطانيا، أما الدول التي تأخذ بطريق الانتخاب فهي تعمل على التجديد الجزئي لأعضاء المجلس كل فترة زمنية محددة.

إلا أن حل مجلس النواب في هذه الدولة يشل نشاطات المجالس العليا؛إذ تتطلب بعض الدساتير تأجيل اجتماعات المجلس الأعلى لحين إجراء انتخابات مجلس النواب مثل بريطانيا.

وتضمن دستور الجمهورية الثالثة في فرنسا النص على تأجيل اجتماعات مجلس الشيوخ عند حل مجلس النواب، إلا أن الدستور استثنى من ذلك حالة خلو منصب رئيس الدولة؛حيث يوجب اجتماع مجلس النواب ومجلس الشيوخ، ومع ذلك فإن مجلس الشيوخ لا يستطيع في هذه الحالة أن يقوم بأي عمل تشريعي[2].

---

(1)- محمد أبو زيد محمد : الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، الهيئة العامة للكتاب 1995، ص11-12.

- أنور رسلان : الحقوق والحريات العامة في عالم متغير، دار النهضة العربية 1993، ص164.

(2) LAUVAUX.OP.cit.p.309.

وبالنسبة للدستور المصري الذي نظمت فيه اختصاصات مجلس الشورى والتي نصت عليها المادتان 194- 195 من الدستور فيلاحظ أنها لا تخرج عن الطابع الاستشاري وإبداء الرأي في موضوعات محددة قبل التعديل، وترتيباً على ذلك فإنه في حالة حل مجلس الشعب لا يؤثر هذا الحل على ممارسة مجلس الشورى لاختصاصاته، فالواقع العملي أكد ذلك عندما تم حل مجلس الشعب خلال الأعوام 1987 - 1990 فقد استمر مجلس الشورى في ممارسة الاختصاصات المنوطة به(1).

وعلى عكس ذلك اتجه الدستور الأردني حيث إنه في حالة حل مجلس النواب الأردني فإن هذا الحل ينعكس على مجلس الأعيان إذ توقف جلساته فقط وفقا للفقرة الثانية من المادة 66 من الدستور.

ويلاحظ أن هذه الصورة من صور الرقابة لا تجدي ولا تؤدي الهدف من إقرارها إذا كانت هذه المجالس لا تملك حق ممارسة أية صلاحيات واختصاصات فعلية.

ولذلك فإن انعقادها لا يجدي في ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة في فترة الحل.

رابعا : استمرار البرلمان المنحل حتى تاريخ اجتماع المجلس الجديد

حرصت بعض الدساتير على تضمين نصوصها بعض الأحكام الدستورية التي تؤدي إلى استمرار البرلمان في أداء وظيفته التشريعية بعد حله حتى يتم إجراء الانتخابات العامة واجتماع المجلس التشريعي الجديد، فقرار الحل لا ينتج آثاره إلا من تاريخ اجتماع المجلس الجديد(2).

(1) علاء عبد المتعال :مرجع سابق، ص321.

(2) علي عبد العال : مرجع سابق، ص95.

وتم تأسيس هذه القاعدة على أساس أن المجلس التشريعي لا يفقد صفته في تمثيل الأمة من تاريخ صدور قرار الحل، ولكن من تاريخ إجراء الانتخابات العامة الجديدة.

حيث يهدف بذلك إلى معالجة الآثار الناتجة عن حل البرلمان والمتمثلة في الفراغ التشريعي الذي يترتب على غياب المجلس النيابي.

ووجدت العديد من التطبيقات لهذه الصورة ومنها الدستور النمساوي الصادر في عام 1920؛حيث نص على أن يستمر المجلس التشريعي المنحل في ممارسة اختصاصاته حتى اجتماع المجلس الجديد[1].

والدستور التركي الصادر عام 1961 عندما قرر أن الجمعية الوطنية تبقى في ممارسة وظيفتها حتى انتخاب البرلمان الجديد وذلك في حالة الحل الذاتي بموجب المادة (69) من الدستور، إلا أن الدستور قد تضمن النص على أن هذا الحكم لا يطبق في حالة إعلان الحل من قبل الحكومة وفقا للمادة (108) من الدستور[2].

واتجهت بعض النظم إلى تقرير هذا الاتجاه في الظروف الخاصة؛حيث قضت الأعراف الدستورية في بريطانيا بأنه في حالة وفاة الملك في الفترة ما بين حل البرلمان وإجراء الانتخابات الجديدة أو الوقت المحدد لاجتماع المجلس المنتخب فإنه يكون على أعضاء مجلس العموم المنحل الاستمرار حتى يتم انتخاب مجلس جديد خلال ستة أشهر.

كذلك جاء في دستور بلجيكا الصادر عام 1831 ما يوجب في حالة وفاة الملك أن يجتمع البرلمان فورا دون دعوة، وإذا حدثت الوفاة وقت

---

(1) VANRDTTE: the parliament of the kingdom of the ntherland, London 1959.p55.

(2) LAUVAUX.op.cit.p.313..

الحل فإن المجلس المنحل يسترد سلطاته ويمارس عمله إلى حين اجتماع المجلس الجديد وكذلك الدستور الدنماركي أخذ بممارسة البرلمان المنحل لسلطاته حتى إجراء انتخابات المجلس التشريعي وذلك في نص المادة 32 من الدستور الصادر في عام 1953 بقولها "المدة النيابية لا تنتهي في كافة الأحوال إلا إذا تم إجراء هذه الانتخابات"[1].

ومن الدساتير العربية التي اتجهت هذا الاتجاه الدستور المغربي في الفصل (107) بعد تعديل عام 1992 والذي نص على أنه "إلى حين انتخاب مجلس البرلمان المنصوص عليه في الدستور يحتفظ مجلس النواب القائم حاليا بصلاحياته ليقوم على وجه الخصوص بإقرار القوانين اللازمة لتنصيب مجلسي البرلمان الجديدين، وذلك دون إخلال بالأحكام المنصوص عليها بالفصل 27 من هذا الدستور".

كذلك طبق الدستور الصومالي الموقوف الصادر عام 1960 المادة (4/53) "وفي جميع الأحوال يظل المجلس المنحل قائما بجميع سلطاته حتى تاريخ إعلان نتائج انتخابات المجلس الجديد"[2].

وأخذ الدستور الأردني بذلك؛حيث نصت المادة (85) منه على أنه "إذا تعذر الحكم على من له ولاية الملك بسبب مرض عقلي فعلى مجلس الوزراء بعد التثبت من ذلك أن يدعو مجلس الأمة في الحال إلى الاجتماع، وإذا كان مجلس النواب عندئذ منحلاً أو انتهت مدته ولم يتم انتخاب المجلس الجديد، يدعى إلى الاجتماع إلى هذا الغرض مجلس النواب السابق".

---

(1)LAUVAUX.op.cit.p.307..

(2) عبد الفتاح مراد : الدساتير والمستويات الدولية، ط1، الإسكندرية 2002، ص243.

يتبين أن هذه الصورة من صور الرقابة يجب لإعمالها أن تكون منصوصاً عليها دستورياً حتى لا يكون هناك فراغ تشريعي أو إطلاق ليد السلطة التنفيذية في ممارسة ما تشاء من أعمال وخاصة في ظل غياب البرلمان؛ولذا حرصت الدساتير على تضمين نصوصها لهذا الحق والذي يحد من فرص السلطة التنفيذية في إساءتها أو استعمالها لصلاحياتها في أثناء فترة الحل بدون متابعة أو مراقبة أو محاسبة؛لأن هذه الصلاحيات تكون على قدر كبير من الخطورة؛لذا يعتبر استمرار البرلمان المنحل في أداء وظائفه صورة من صور الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

خامسا : تعديل تشكيل الحكومة التي حلت البرلمان

تتطلب بعض الدساتير في حالة حل البرلمان إجراء تعديل تشكيل الحكومة التي وقع منها الحل والتي قامت بالحل لضمان وجود دور برلماني عند اتخاذ القرارات الحكومية، وتكمن الحكمة من وراء هذا التعديل في إجراء الانتخابات العامة دون وجود مؤثرات من الحكومة.

ومن بين الدساتير التي اتجهت للأخذ بهذا الأسلوب الدستور الفرنسي عام 1946 في المادة (52) منه قبل تعديلها عام 1952 والتي نصت على أنه "في حالة حل البرلمان فإن مجلس الوزراء باستثناء رئيس المجلس ووزير الداخلية – يستمر في أداء وظيفته لتسيير الأمور الجارية".

بالإضافة إلى ضرورة تعيين رئيس الجمعية الوطنية رئيساً لمجلس الوزراء وهو الذي يقوم بدوره بتعيين وزير الداخلية بالاتفاق مع مكتب الجمعية الوطنية كما يعين وزراء الدولة من بين أعضاء المجموعة البرلمانية غير الممثلة بالحكومة[1].

---

(1) عادل الطبطبائي : الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة الحل، مرجع سابق، ص15.

وهذا التكوين الجديد لمجلس الوزراء يجعله بمثابة لجنة مصغرة من لجان البرلمان، ويضمن مشاركة البرلمان المنحل في أعمال الحكومة المستقيلة والتي تتولى تصريف الأمور الجارية(1).

ولعل الهدف الذي يريده المشرع الدستوري من وراء هذا التعديل هو إجراء الانتخابات العامة للجمعية الوطنية دون وجود مؤثرات من الحكومة التي حل في ظلها البرلمان، وكذلك من الدساتير التي سلكت هذا الاتجاه الدستور التركي الصادر عام 1961 في المادة (114) منه التي ألزمت استقالة كل من وزراء العدل والشئون الخارجية والاتصالات من الجمعية الوطنية التركية، وتلافيا للفراغ الدستوري فعلى رئيس الوزراء خلال خمسة أيام من هذا القرار تعيين أشخاص مستقلين من خارج أو داخل الجمعية الوطنية التركية لهذه الوزارات خاصة قبل موعد الانتخابات العادية أو إذا قرر البرلمان حل نفسه(2).

يتبين لنا أن نية المشرع اتجهت إلى ضمان نزاهة الانتخابات من خلال تعديل تشكيل الحكومة؛ حتى لا يكون هناك أية مؤثرات من الحكومة على الناخبين؛لذا اتجهت الدساتير لتعديل تشكيل الحكومة التي ستعمل على تصريف الأمور الجارية خلال الفترة الواقعة ما بين الحل وإجراء الانتخابات الجديدة.

(1)LAFERRIERE,op.cit.p.1105.
(2)LAUVUX .op.cit.p330.

سادسا : إكمال البرلمان الجديد لمدة الفصل التشريعي للبرلمان الذي تم حله

تتجه بعض الدساتير إلى أن حل البرلمان يجب ألا يؤثر على مدته القانونية؛ ولذلك فإن المجلس الجديد يكمل مدة المجلس المنحل ثم يبدأ دورة جديدة له، ومن الدساتير التي اتجهت لذلك الدستور البرتغالي الصادر عام 1974 حيث نص على أن الحل إذا وقع في دور الانعقاد الأخير للمجلس فإن المجلس الجديد يكمل دورة المجلس السابق ثم يبدأ مدة دورته[1].

وهذا الفرض يواجه رغبة الحكومة في التخلص من المجلس النيابي وذلك عن طريق تعويض المدة التي انتقصتها الحكومة من المجلس السابق بالحل.

يتبين لنا أن هذه الدساتير حاولت أن تنظم المدد البرلمانية بحيث أكدت على أن البرلمان الجديد المنتخب يكمل الدورة للبرلمان الذي تم حله ويبدأ دورته الجديدة كاملة.

ولكن التساؤل هنا ماذا لو كانت مدة البرلمان أربع أو خمس سنوات محددة بنص الدستور وتم حل البرلمان في السنة الثانية لولايته ثم تم انتخاب برلمان جديد فهل سيكمل فترة الثلاث سنوات المتبقية مع مدة الخمسة سنوات التي هي مدته أصلا مما يجعلها تصبح فترة طويلة تصل إلى ثماني سنوات؟ لعل في ذلك نوعاً من الشك حول نجاح مثل هذه الوسيلة في الرقابة على أعمال الحكومة أثناء فترة حل البرلمان.

---

(1)LAUVAUX.op.cit.p305.

المبحث الخامس

السلطة المختصة بالإشراف على الانتخابات

في أعقاب قرار الحل[1]

جرت العادة على أن وزارة الحزب الحاكم هي التي تقوم بالإشراف على الانتخابات سواء في مراحل التمهيد للانتخابات من إعداد الجداول الانتخابية أو في المراحل الأخرى.

ولكن هذا الموقف مثار نقاش وجدل من حيث مدى الحيدة والنزاهة التي هي بالأساس مطلوبة في العملية الانتخابية فهل تقوم الحكومة بواجباتها بكل حيدة ونزاهة ؟

فالانتخابات النيابية في مصر والتي تلي قرار الحل لم تخل من الاتهامات المتبادلة حول تدخل الحكومة فيها ، وفي كل مرة نلاحظ الاتهامات التي توجه للحكومة حول تدخلاتها في الانتخابات.

وسنقوم بعرض للآراء التي جاءت في هذا الموضوع على النحو الآتي:

الرأي الأول : إسناد الإشراف على الانتخابات إلى حكومة محايدة

اتجه هذا الرأي إلى القول بوجوب إسناد الإشراف على الانتخابات البرلمانية التي تلي قرار الحل لحكومة محايدة؛وذلك حتى يمكن تجنب التأثير في سير العملية الانتخابية والمساس بفرص كافة

---

(1) مصطفى محمود عفيفي : نظامنا الانتخابي في الميزان، بحث تحليلي مقارن بنظم الانتخاب في العالم وفي مصر ودور كل من الناخب والمرشح والإدارة في تسيير العملية الانتخابية في ظل انتخابات 1984، طبعة 1984، ص253وما بعدها.

المرشحين في تلك الانتخابات، حيث إن هذا الحل يضمن تكافؤ الفرص بين المرشحين، ومن الممكن إجمال الحجج التي استند عليها هذا الرأي فيما يأتي :

المحافظة على مبدأ تساوى الفرص بين الأحزاب السياسية المتنافسة حيث يراد بهذا ضمان حرية الانتخابات وإجرائها في مناخ دستوري وقانوني سليم دون تدخل تنفيذي أو لائحي في سيرها ، وأما مظاهر التدخل التنفيذي فهي متعددة النواحي والقنوات ومن أهمها :

- قيام السلطة الحزبية بتعديل الدوائر الانتخابية بما يضمن لها الفوز في الانتخابات سواء تم ذلك بإنقاص عدد الدوائر أو بزيادتها.
- الإخلال بمبدأ تكافؤ الفرص بين الأحزاب المتنافسة فيما يتعلق بالحملة الانتخابية وأساليب الدعاية المتاحة لكل حزب.
- عدم انضباط العملية التنفيذية والإدارية المتبعة لإعداد جداول الانتخاب وما يكتنف ذلك من أوجه الخلل والقصور.
- السماح للمرشحين بالانتقال من دائرة انتخابية إلى أخرى لا يمت لها بأية صلة لمجرد توقع عدم نجاحه فيها لغلبة أصوات ناخبي الحزب الحاكم.
- الإيعاز إلى موظفي الجهاز الإداري والتنفيذي القائم على الأعمال الإدارية بالانتخابات لتوجيه الناخبين إلى ما يحقق الفوز لمرشحي الحزب الحاكم، والترغيب في عدم إعطاء الأصوات إلى مرشحي غيره من الأحزاب.
- لا تتوافر عناصر الحيدة والنزاهة والأمانة في سير كافة الإجراءات العملية الانتخابية إلا عند وضع خيوطها بين أيدي جهاز غير حزبي؛

وذلك لكي تطمئن كافة الأحزاب إلى عدم إهدار أصوات أعضاء هيئة الناخبين المؤيدين لها.

لا بديل لهذا المطلب سوى قيام أحزاب الأقلية بمقاطعة الانتخابات تجنبا للهزيمة المحققة التي يمكن أن تلحق بمرشحيها وإعلانا لرفضها لمنطق وضع أمر تلك الانتخابات بين أيدي غير نزيهة ومنحازة لحزب الأغلبية[1].

أما الرأي الثاني : فقد ذهب إلى أن الإشراف على الانتخابات يكون للحكومة القائمة، وجاء هذا الرأي على عكس الرأي السابق الذي رأى وجوب إسناد الإشراف على الانتخابات لحكومة محايدة **واتجه للمناداة باستمرار الحكومة القائمة بالإشراف على الانتخابات وبرر موقفه من خلال الآتي :**

- إن نظام الانتخابات بالقائمة يقضي على مخاوف أحزاب الأقلية من إساءة استخدام حكومة الحزب الأغلبية لصلاحياتها في إعادة تقسيم الدوائر الانتخابية بما يحقق مصالحها بالفوز بمقاعد البرلمان؛ذلك لأن الانتخابات بالقائمة لا تفتت الدوائر الانتخابية كما هو الحال في ظل نظام الانتخاب الفردي؛إذ تمثل المحافظة أو جزء كبير منها دائرة واحدة تكون واسعة جغرافية.

- يخفف نظام الانتخابات بالقائمة من إمكانية وصور تدخل الإدارة في الانتخابات فهو يبعد عن العملية الانتخابية مخاطر تدخل السلطة لمصلحة مرشح ضد آخر وإن كان من المحتمل تدخلهم لمناصرة

---

(1) مصطفى عفيفي : نظامنا الانتخابي، مرجع سابق، ص356.

حزب معين دون غيره من الأحزاب ولكن ذلك يتم بصورة تشبه الوضع بالانتخاب الفردي.

- إن وضع عملية الانتخاب بين أيدي جهاز من أجهزة الدولة المحايدة أو أن يعهد بذلك للسلطة القضائية إن جاز ذلك ليس بالأمر المحقق للحماية المثالية لمبدأ التمثيل النيابي وصدق التعبير عن إرادة الأمة، لأن لكل بني البشر ميوله وانتماءاته، وليس من المقبول عقلا تجرد أي إنسان من عواطفه أو مشاعره الإنسانية؛ولذا فهو لابد منتم إلى هذا الاتجاه أو ذاك، فكما أن مظنة الحياد قائمة فإن شبهة عدم الحياد تظل قائمة أيضاً.

وبذلك فإن العيب هنا ليس في النظام الانتخابي أيا كان نوعه وإنما مرجعه إلى أوجه النقص والقصور التي تنتاب القائمين على تطبيقه.

بالإضافة إلى مخاوف المقاطعة الحزبية للانتخابات أو الهزيمة فيها عندما لا يسند أمر الانتخابات إلى حكومة محايدة لا مبرر لها؛لأن التجربة العملية أثبتت وصول أعداد من ممثلي الأحزاب إلى مقاعد عضوية مجلس الشعب بجانب ممثلي الحزب الوطني.

يتبين من خلال الرأيين السابقين أن حجج الرأي الثاني الداعي لإشراف الحكومة على الانتخابات كانت عبارة عن تعداد لمزايا النظام الانتخابي بالقائمة وكثيرا ما اتجهت وتمت المناداة بأن تقوم حكومة محايدة بالإشراف على الانتخابات لتشكيك المعارضة وأحزابها في حياد الحكومة ونزاهتها.

ويذهب الدكتور الطماوي إلى القول " ... ولكن هذا المعنى رغم نبل الاعتبارات التي يصدر عنها يشير بطريق غير مباشر إلى محنة

الديمقراطية النيابية في الدول حديثة العهد بالديمقراطية؛لأن الدول المؤمنة بالحكم الدستوري السليم لا يدور بخلد الحاكم فيها أن يتدخل لتزوير إرادة الناخبين؛لأنهم الحكم على تصرفاته وهم ترمومتر نجاحه أو فشله، ولا يعني المريض شيئا أن يتجاهل درجة حرارته، ولكن الحكام غير المؤمنين بالديمقراطية هم الذين يزيفون إرادة الناخب ليكسبوا حكمهم الاستبدادي ثوبا شفافا من المشروعية الزائفة.

ولهذا فكم سقطت وزارة ديمقراطية أشرفت على الانتخابات وسلمت بيدها مقاليد الحكم لمن اختاره الشعب ثم ذهبت في هدوء لتراجع أخطاءها وتجدد شبابها حتى ظفرت بثقة الشعب مرة أخرى فحكمت وضميرها مطمئن إلى أنها تنفذ إرادة الشعب صاحب السلطة .." [1].

وإشراف الحكومة المحايدة ليس ببدعة أو اختراع جديد، ولكنه نظام معروف في النظم الديمقراطية ومنها فرنسا في دستور سنة 1946، كما عرفت مصر هذا النظام حيث إنه بعد إعلان العودة بالعمل بدستور 1923 في ديسمبر 1935 تكونت وزارة محايدة برئاسة علي ماهر باشا في 30 يناير 1936 للإشراف على تلك الانتخابات، وأسفرت هذه الانتخابات عن فوز حزب الوفد بأغلبية ساحقة.

وكذلك تشكلت حكومة حسن سري في عام 1949 للإشراف على الانتخابات، وهو الأمر الذي يعني أن تشكيل حكومة محايدة ليس بدعة في الدساتير.

---

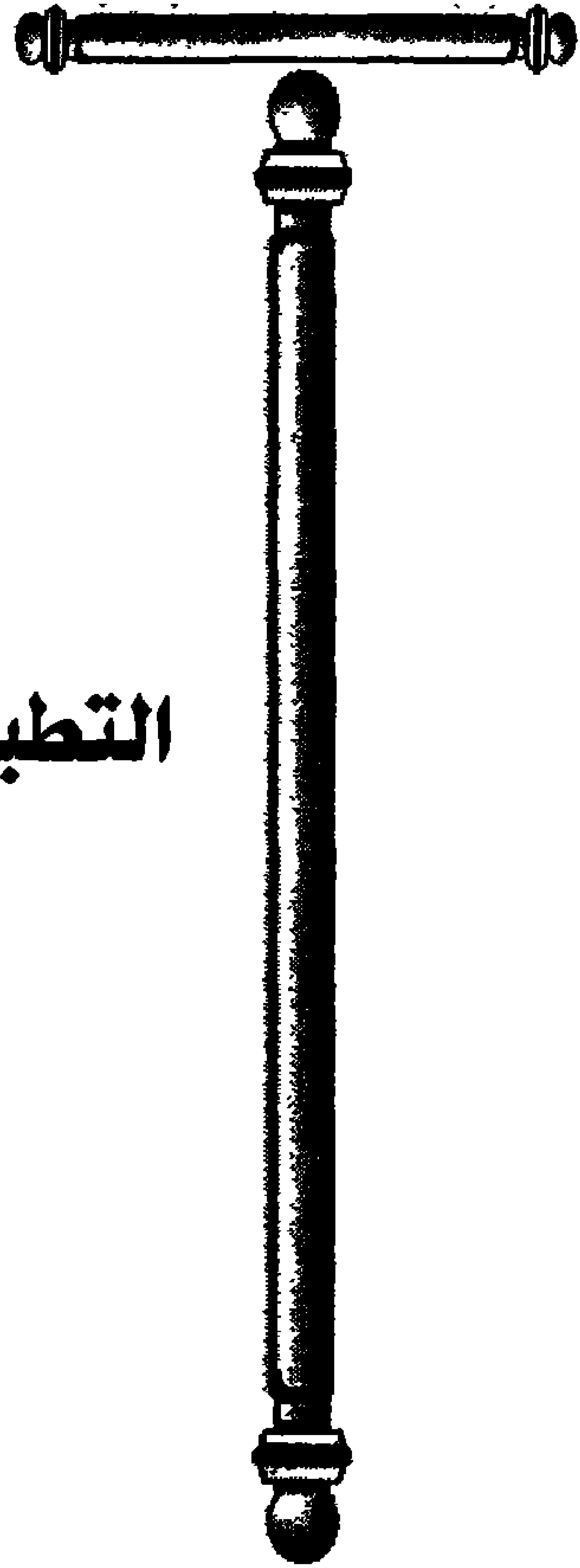
(1) سليمان الطماوي : السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص623.

يتبين مما تقدم أن أمر تشكيل حكومة محايدة للإشراف على الانتخابات أمر جيد يرتبط ارتباطا وثيقا بمنع الإسراف في استخدام الحل؛حيث هناك فارقاً بين أن تكون الحكومة التي قامت بالحل هي المشرفة على الانتخابات؛لأن ذلك سيخلق لها اطمئنانا كاملا بقدرتها على التعامل مع أي موقف وبين أن تكون جهة أخرى أو حكومة محايدة هي التي تشرف على الانتخابات مما يعني عدم قدرتها على التأثير أو التعامل مع أي موقف وهو ما قد يؤدى بدوره إلى فقدان الحكومة للأغلبية المؤيدة لها في البرلمان.

ولتحقيق الهدف المرجو من الحكومة المحايدة للإشراف على الانتخابات لابد وأن تتشكل هذه الحكومة من كافة الأحزاب السياسية، وهو الأمر الذي ينفي شبهة التحيز لحزب على حساب حزب آخر.

ولقد شكل النظام الفلسطيني في ذلك لجنة تسمى بلجنة الانتخابات المركزية تكون مهمتها الإشراف والتحضير للانتخابات العامة، فهي لجنة مستقلة ومسئولة مباشرة أمام الرئيس عن كل ما يختص بالانتخابات سواء إعداد سجلات الناخبين والتحضير والمواعيد وإعلان النتائج الخاصة بالانتخابات دون أي تدخل من أي طرف من أطراف السلطة سواء التنفيذية أو التشريعية.

الباب الثاني



التطبيقات الدستورية لحق الحل

بعد أن قدمنا في الباب الأول للإطار القانوني لحق الحل وبينا الأسس والقواعد التي يقوم عليها حق الحل من حيث أنواع الحل ومبرراته والآثار المترتبة عليه، سنتناول في هذا الباب بعض التطبيقات الدستورية لهذا الحق في بعض الدول المختلفة.

واتجهنا نحو الأخذ بتجربة انجلترا في هذا الموضوع كونها الدولة الأساس التي نشأ بها النظام البرلماني وانتقل إلى غيرها من الدول الأخرى، كما أخذنا من الأنظمة الدستورية العربية التجربة الأردنية بحق الحل وكذلك التجربة المصرية باعتبارهما أكثر نظامين مؤثرين في القوانين الفلسطينية، وخاصة أن قطاع غزة كان يخضع للإدارة المصرية مما أدى إلى تطبيق مجموعة من القوانين المصرية عليه وخضوع الضفة الغربية الجزء الآخر من الوطن للنظام الأردني وتطبيق القوانين الأردنية عليه.

لذا سنتناول التجربة الانجليزية والأردنية في الفصل الأول ونخصص لكل تجربة مبحثاً مستقلاً، أما الفصل الثاني فسوف نخصصه للتجربة المصرية الغنية ذات البعد القانوني النظري والعملي وذلك في مبحثين، أما الفصل الثالث فقد فضلنا أن نخصصه للنظام الفلسطيني لمناقشة الوضع القانوني وخاصة فيما يتعلق بموضوع الدراسة وبيان ما إذا كان هناك ما يدل على وجود مثل هذا الحق، وخاصة أن فلسطين مرت بمجموعة من التجارب القانونية سواء في عهد الانتداب

البريطاني أو الإدارة المصرية والأردنية لقطاع غزة والضفة الغربية أو سواء في عهد السلطة الوطنية؛لذا سنتناول في هذا الفصل حق الحل في تلك الفترات ومن ثم نتعرض لإشكالية النظام السياسي الفلسطيني وذلك على النحو الآتي:

الفصل الأول : تطبيقات حق الحل في النظامين الانجليزي والأردني.

الفصل الثاني : حق الحل في النظام المصري.

الفصل الثالث : حق الحل في النظام الفلسطيني.

الفصل الأول

تطبيقات حق الحل
في الأنظمة الدستورية المقارنة

استناداً لما أوردنا في مقدمة هذا الباب كان لابد من دراسة لتطبيقات حق الحل في بعض الدول ذات التجربة البرلمانية الغنية والمؤثرة في النظام الفلسطيني خاصة.

لذا كان الاختيار على التجربة الانجليزية بوصفها التجربة الأم للنظام البرلماني والذي ولد حق الحل فيها؛ لذا كان من الأجدر دراسة هذه التجربة ثم اتجهنا نحو التطبيقات والتجارب العربية فأخذنا بالنظام الأردني الذي له ارتباط وثيق بالواقع الفلسطيني وبالقوانين الفلسطينية.

لذا سنتناول هاتين التجربتين كل في مبحث مستقل على النحو الآتي:

المبحث الأول : التطبيقات الدستورية لحق الحل في انجلترا.

المبحث الثاني : التطبيقات الدستورية لحق الحل في الأردن.

المبحث الأول
التطبيقات الدستورية لحق الحل في انجلترا

المطلب الأول
التنظيم الدستوري لحق الحل في انجلترا

يسود انجلترا المبدأ القائل بأن البرلمان صاحب السلطة العليا، والمقصود بالبرلمان الملك ومجلسي البرلمان، ويعبرون عن ذلك بقولهم "الملك في البرلمان THE KING in parlement حيث إن تطور البرلمان الانجليزي حتى بلغ مركزه الحالي لم يحدث إلا بعد أمد طويل من ظهور النظام الملكي(1).

وبالعودة للنظام الانجليزي نجد أن مدة البرلمان في بادئ الأمر لم تكن محددة، فكان الملك يدعو الشعب لانتخاب المجلس في أي وقت، وكان البرلمان لا يستطيع بدء جلساته إلا في الوقت الذي يحدده الملك ولا تستمر الجلسات في أكثر مما يريد.

كما كان للملك حق إيقاف الحياة البرلمانية وتأخير اجتماع البرلمان إلى وقت لاحق؛ مما يؤدي إلى تعطيل جميع الأنشطة المطروحة أمام البرلمان(2).

---

(1) WILIAM R.ANSON: The law and custom of the cons. ol. 1. 1909. pp.301 ceq

(2) خالد عباس مسلم : حق الحل في النظام النيابي، مرجع سابق، ص 247.

وكان الملك يدعو البرلمان للانعقاد كلما دعت الضرورة إلى ذلك، ثم يقوم بحله بعد أيام قليلة، وإذا احتاج إلى دعوته مرة أخرى قام بدعوة الناخبين لانتخاب برلمان جديد[1].

وفي عام 1694 صدر لأول مرة القانون المعروف باسم TRONNAL ACT والذي حدد حياة البرلمان بمدة لا تزيد عن ثلاثة سنوات دون إجراء انتخابات جديدة، وفي سنة 1715 أقر البرلمان قانون SPTENNIAL ACT والذي بمقتضاه يظل البرلمان قائما لمباشرة عمله لمدة سبع سنوات، ثم عدل هذا القانون بحيث لا تتجاوز مدة البرلمان خمس سنوات[2].

بالإضافة إلى ذلك فإن رئيس الدولة في النظام الانجليزي (الملك) غير مسئول فإن تصرفاته في شئون الدولة يجب أن يوقع عليها من رئيس الوزراء والوزراء المختصين، فليس للملك حرية التصرف منفردا في أمر من الأمور العامة وأوامره لا تعفي الوزراء من المسئولية.

وبناءً على ما تقدم فإن العمل جرى في انجلترا على ضرورة الحصول على نصيحة الوزارة بالحل قبل اللجوء إليه من قبل التاج إعمالا للمبدأ القائل حيث تكون السلطة تكون المسئولية[3].

لذا فإن دراسة للتجربة الانجليزية في الحل توجب علينا أن نتعرض في هذا المطلب ولو بشئ من الإيجاز لبعض أسس النظام البرلماني في انجلترا سواء حول مدى حق الملك في فرض الحل دون مشورة الوزارة ومدى تقيد التاج بذلك على النحو الأتي:

---

(1) JENNINGS ,op .cit .p.414.

(2) BARTHELEMY : les pouvoirs .politiques et Lemond .pari s.1910.p.8.

(3) HEUSTEN . constitutional law . 2ed London.1964.p.58.

أولا: مدى سلطة الملك في فرض الحل دون مشورة الوزارة

إن تطور دور البرلمان وازدياد دوره مع ظهور المسئولية الوزارية قد قلل من أهمية الحق الملكي في حل البرلمان بانجلترا بمعنى أنه في كافة الأحوال ليس للملك سلطة فرض الحل بطريقة ارتجالية دون مشورة الوزارة كقاعدة عامة.

لذلك فإن الملك دوما بحاجة إلى نصيحة وزرائه بالحل، فإذا رفض الوزراء إعطاء النصيحة فبإمكان الملك إقالة الوزارة وتعيين وزارة أخرى تتفق معه في الاتجاهات السياسية المؤيدة لسياسته(1).

وقد ذهب (بونارلو) إلى تأييد حق الملك في إقالة الوزارة وفرض الحل، وذهب إلى القول بأن الملك لا يستطيع فقط رفض نصيحة الوزارة بالحل، ولكن عليه أن يفحص ما إذا كان من الممكن تعيين وزراء آخرين يقدمون له النصيحة بالحل ويترك له الأمر للشعب للإدلاء برأيه في انتخابات عامة(2).

واتجه الفقه الانجليزي بخصوص هذا الأمر إلى اتجاهين:اتجاه يرى الاعتراف للملك بسلطة رفض الحل في بعض الظروف الخاصة، واتجاه آخر يرفض التسليم للملك بهذا الحق.

اتجه أنصار **الاتجاه الأول** للقول بأن للملك الحق في فرض الحل في بعض الظروف الخاصة، لكنهم لم يتفقوا على تفسير لمعنى الظروف الخاصة وماهية الظروف الخاصة، وقد حاول الفقيه (انسون) ألا يخرج عن أحد فرضين للظروف الخاصة وهما :إما أن تكون الوزارة موافقة

---

(1) JVELU.op.cit.p.335 .

(2) MARKESINIS : the theory and practice of dissolution of parliament .1979 p.69.

على إجراء الحل وهنا لا توجد مشكلة، وإما إذا كانت الوزارة لا توافق على الحل فالملك لا يستطيع أن يفرض هذا الحل إلا إذا كان يضمن وجود وزير آخر يوافق على إجراء الحل ويتحمل المسئولية.

لذا على الملك إذا لم يتفق مع الوزارة وأصر على إجراء الحل أن يبحث عن وزراء آخرين يتحملون مسئولية هذا الحل[1].

ويذهب اتجاه إلى التأييد والتسليم بهذه السلطة للملك إذا كان البرلمان لا يعكس إرادة أغلبية الجهاز الانتخابي[2].

حيث إن هذا الرأي يتبنى رأياً بمقتضاه يتمتع الملك بسلطة فرض الحل، ولكن لا يجوز له ممارسة تلك السلطة إلا في حالة كون الوزارة تملك الأغلبية في المجلسين وتحاول الوزارة استخدام هذه الأغلبية للمساس بالمبادئ الأساسية للدستور، وكذلك في حالة التهديد بالمساس بأسس الديمقراطية؛حيث إن وظيفة الملك تتمثل في ضمان الحفاظ على أن يعمل الدستور بطريقة عادية[3].

أما الاتجاه الثاني فيرى أن الملك ليس له الحق في فرض الحل في أي ظرف من الظروف وإقالة الوزارة، حيث إن إقالة الوزارة التي تكون مؤيدة من البرلمان يؤدي إلى حل هذا الأخير.

فإذا أسفرت الانتخابات الجديدة عن فوز حزب الوزارة المقالة بالأغلبية فلا مفر أمام الرئيس من تشكيل الحكومة بواسطة هذا الحزب على أساس أنه الحزب الفائز في الانتخابات طبقا للنظام

(1) DICEY :introduction to the study of the constitution London 1959 .p.57.
(2) J.VALU .op.cit. P337.
(3) JENNINGS op.cit. P376.

البرلماني، وهذه النتيجة تؤدي بطبيعة الحال إلى تراجع رئيس الدولة عن آرائه السياسية وإعادة الوزارة التي قام بعزلها جبراً؛مما يؤدي إلى وقوع الرئيس في حرج شديد وقد ينتهي به الأمر إلى الاستقالة(1).

وقد ذهب البعض إلى أنه من الخطأ الربط بين أحداث 1783 - 1834 حيث لا يعد ما حدث دليلاً على ثبوت قاعدة حق الملك في إقالة الوزارة وفرض الحل؛حيث كان وليم بيت وروبرت بيل من أكبر رجال الدولة البارزين والذين أخذوا على عاتقهم مسئولية تحمل تبعات فعل الملك لحمايته من آثار الرأي العام الصاخب وذلك لا يعني استحسانهم لفعل الملك سياسيا أو دستوريا(2).

وقد أيد التطبيق العملي حق الملك في إقالة الوزارة وفرض الحل؛ففي عهد الملكة فيكتوريا1852 قامت حكومة اللورد (جون روسيل) بتقديم مشروع قانون حول إنشاء مليشيات محلية في البلاد ، وفى الوقت نفسه قدم مشروع قانون معدل يهدف لإعادة تنظيم تلك المليشيات من قبل اللورد (بيل مارسون)، وعلى إثر مناقشة هذا التعديل في مجلس العموم فقدت الحكومة ثقة مجلس العموم، فما كان من الملكة إلا أن أشارت على رئيس الوزراء بحل البرلمان، إلا أن الحكومة كانت ترى عكس ذلك بان إجراء الحل غير مناسب، ولكن الملكة أصرت على إجراء الحل مما دعا (روسيل) إلى تقديم استقالة الحكومة للملكة وتم تشكيل حكومة جديدة تقبل بحل البرلمان(3).

---

(1) REDSLOB; les Régimes parlement aires ,paris1924.p506.
(2) MARKESINIS: op.cit.p68.
(3) خالد عباس مسلم : مرجع سابق، ص255.

وفي عام 1975 أصدر التاج البريطاني قراراً بحل البرلمان وإقالة الوزارة في استراليا دون مشورة من الوزارة في استراليا بالرغم من إناطة مثل هذه القرارات بالحاكم العام الاسترالي، وجاء تطبيق الحل عندما حاولت الحكومة الفيدرالية إقناع البرلمان الفيدرالي بتمرير حزمة من القوانين ولم تستطع ذلك وفشلها في تقديم استقالتها ومناشدة الحاكم العام بحل البرلمان[1].

وفي عام 1985 رفضت الملكة طلب الحاكم العام الاسترالي حل البرلمان على إثر تفكك الحكومة الائتلافية[2].

يتبين مما تقدم أن الملك يستطيع إقالة الوزارة التي ترفض النصح بالحل رغم مواقف الفقه الدستوري المؤيدة والمعارضة لهذا الحق وإجرائه في ظل حكومة أخرى جديدة، إلا أن هذا الإجراء قد يترتب عليه نتائج قد لا تليق بشخصية الملك وحياده في مثل هذا النظام؛وذلك لأن نتائج الانتخابات قد تأتي عكس ما كان يتوقعه الملك، وقد جاء التطبيق الدستوري في عام 1934 حيث أجبر الملك وليام الرابع رئيس الوزراء اللورد ملبورن على تقديم استقالته وعلى إثر الانتخابات العامة التي كانت على عكس رغبة الملك، وحظي الحزب الذي كان يتزعمه (ملبورن) بأغلبية المقاعد في المجلس الجديد مما جعل الملك يقوم باستدعاء اللورد (ملبورن) لتشكيل الحكومة الجديدة.

(1) D.C.M. Yardley introduction to British constitutional law .fifth edit.london.p49.

(2) PAUL SILK; how parliament works. First published MACK eys of Chatham LTD.England.1987.p.20.

ثانيا : رفض الملك حل البرلمان

يرى غالبية الفقه الدستوري أن الملكة في بريطانيا لا تملك إزاء الاقتراح المقدم بحل البرلمان أية سلطة تقديرية، وإنما عليها الموافقة على هذا الاقتراح بالحل، فالنظام البرلماني متوافق مع قاعدة التوقيع الوزاري المجاور، فإن قرارات رئيس الدولة والمتعلقة بالمصالح العليا للدولة توقع من رئيس الدولة بالإضافة إلى توقيع الوزير والوزراء المختصين فإذا نصحت الحكومة الملكة بضرورة حل البرلمان فإن عليها أن تقرر فورا حل البرلمان[1].

ولكن هل يجوز للملك أن يرفض طلب الحل دستوريا عندما يطلب منه ذلك من قبل الوزارة حيث تم إثارة ذلك في عام 1923-1950 - 1974.

ففي عام 1923 تم تعيين السيد (رامسي ماكدونالد) رئيساً للوزراء، وكان حزب العمال يحظى بالأغلبية في مجلس العموم وحزب اللبراليين كان يعتمد عليه في الاستمرار بالسلطة، وقد اعتقد اللورد (اتيلي) أن الملك يمكن أن يكون قد رفض وبشكل مشروع طلب رئيس الوزراء رامسي بحل البرلمان[2].

وكذلك التاريخ الدستوري البريطاني أشار إلى أن الملك جورج الخامس قد رفض حل البرلمان عام 1910 مما اضطر مجلس الوزراء لتقديم استقالته، إلا أن الملك وافق بعد ذلك على الحل، وفي عام 1918

(1) خالد عباس مسلم: مرجع سابق، ص260-263.
(2) JENNINGS.op.cit.p.186.

لم يوافق الملك مبدئيا على طلب رئيس الوزراء لويد جورج بحل البرلمان؛لعدم اقتناعه بمبررات هذا الحل.

وفي عام 1939 قامت الملكة بتكليف اللورد ملبورن بتشكيل حكومة إلا أنه أعلن أن حكومته لم تحصل على دعم البرلمان وأنها في وضع أقلية، وبذلك سيقوم بتقديم توصية للملكة بحل البرلمان أو الاستقالة، إلا أن الملكة أعلنت عدم موافقتها على هذا الطلب، مما أدى إلى تراجعه عن طلبه بحل البرلمان أمام إصرار الملكة بعدم الموافقة، ويتضح من ذلك أن الملكة قد لا توافق تلقائياً على قرار الحل بل تقوم بدارسة الأسباب الموجبة التي تستدعي القيام بهذا الإجراء من عدمه(1).

ويرى الفقه الانجليزي أن التطبيقات العملية تبين أن التاج لا يستطيع رفض الحل المقترح من حكومة ذات أغلبية برلمانية، وإنما يرفض الحل المقترح من حكومة ذات أقلية في مجلس العموم(2).

أما عن الحالات التي يجوز فيها للملك رفض طلب الحل فلم تحدد التطبيقات الدستورية حالات على سبيل الحصر، وهو الأمر الذي دعا الفقه إلى محاولة البحث عن معيار معين يكون للملك بموجبه رفض طلب الحل المقدم من الوزارة؛لذا وجد اتجاهان في ذلك:

فالاتجاه الأول يذهب إلى الربط بين طلب الحل وما إذا كانت الحكومة تقدمت به عقب هزيمتها في البرلمان من عدمه ففي الحالة الأولى أي إذا كان طلب الحل قد تقدمت به الحكومة في أعقاب هزيمتها في البرلمان مباشرة فإن من واجب الملك أن يفحص هذا الطلب وينفرد بسلطة تقدير ما إذا كان من الملائم الموافقة عليه من عدمه، أما

---

(1) J.VELU.op.cit.p.308.
(2) MARKASINIS: op.cit.p70.

في الحالة الثانية أي إذا لم يكن طلب الحل مقدما من الوزارة في أعقاب هزيمتها في مجلس العموم فإن الملك لا يتمتع بأدنى سلطة تقديرية في هذا الصدد.

أما الاتجاه الثاني فيرى ضرورة التمييز بين ما إذا كانت الحكومة تتمتع بأغلبية برلمانية أم لا[1].

في الحالة الأولى فقط فإن رئيس الدولة يلتزم بالموافقة على طلب حل البرلمان، أما في الحالة الثانية فإنه لا يوجد مبرر واحد يلزم الملك بضرورة الموافقة على الحل.

وهذا يعني أن معيار هزيمة الحكومة في البرلمان لا يصح التعويل عليه؛لأن الحكومة قد تهزم في مجلس العموم، ومع ذلك فإنها تظل متمتعة بالأغلبية البرلمانية، ويتجه البعض إلى أنه من الممكن رفض طلب الحل في الحالات الآتية:

- إذا وجد برلمان حيوي يؤدي وظائفه وواجباته بدقة.
- إذا كانت الانتخابات العامة ستضر بالاقتصاد القومي.
- إذا لم يكن من شان الحل تحقيق الأغلبية البرلمانية التي تكفل للدولة الاستقرار السياسي[2].

ثالثا : أما عن الهيئة المختصة بطلب الحل

فأقرت الأعراف الدستورية السائدة في النظام الانجليزي أنه يجب على الملكة حل البرلمان عندما يطلب رئيس الوزراء ذلك، والعكس

---

(1) MARKESINIS:op.cit.p84.
(2) H.W.BRADLEY: op.cit.p.241.

صحيح حيث يلزم الملكة بعدم الحل ما لم يتم طلب ذلك من رئيس الوزراء.

ولكن ما الجهة المخولة بطلب ذلك من الحكومة :رئيس الوزراء منفرداً أم مجلس الوزراء ؟

حيث أشارت بعض التطبيقات والممارسات العملية بشأن حل البرلمان إلى أن مجلس الوزراء هو الجهة المختصة بالطلب من الملكة بحل البرلمان مع التأكيد على وجود بعض السوابق التي جعلت لرئيس الوزراء منفردا الطلب من الملكة حل البرلمان، ويبرر الفقه الدستوري الانجليزي ذلك بقوة شخصية رئيس الوزراء[1].

وقد ذكر (جلادستون) انه عندما اقترح الحل على مجلس الوزراء عام 1874 وافق عليه المجلس دون مناقشة أو اعتراض[2].

وفي عام 1868 طلب (دزرئيلي) من الملكة حل البرلمان إثر الانقسام والجدل الذي سببه كتاب جلادستون، وعبر دزرئيلي عن رغبته في حل البرلمان وطلب موافقة الملكة المبدئية على الحل دون أن يعرض هذا الأمر على مجلس الوزراء رغم موافقة المجلس ضمنيا على الفكرة

---

(1) WADEandBRADLEY : constitional ans dmministrative law , tenth ed it,L.C.london1985.242.

(2) ويذكر البعض أن شخصية رئيس الوزراء البارزة تلعب دورا خطيرا في قرارات مجلس الوزراء البريطاني ومن ذلك مارغريت تاتشر التي استطاعت أن تستغني عن الروح الجماعية للوزارة، وقد ذكر البعض أن الإنصات الجيد ليس من فضائل تاتشر وأن حكومة مجلس الوزراء لا تحظى بالتقدير المناسب وأصبحت اجتماعات مجلس الوزراء تبعد عن الاجتماعات التي يتم التعبير فيها عن وجهات النظر . راجع في ذلك

JVELU,op.cit.p299.

قبل أن يطلب دزرئيلي، وعندما حانت الفرصة اتجه إلى الملكة دون الرجوع إلى المجلس حتى يجعل الوزراء أمام الأمر الواقع قبل أن يعدلوا عن رأيهم، وفي نهاية الأمر أيدت الوزارة ما قام به من إجراء[1].

وفي عام 1892 قررت حكومة (سالزيوري) نصح الملكة بحل البرلمان على الرغم من أن مدة المجلس كانت قد أوشكت على الانتهاء، وقد وافق جميع الوزراء على مبدأ الحل، غير أن المسألة التي كانت تفصل بين أعضاء الوزارة هي تاريخ هذا الحل.

حيث اتجه السيد سالزيوري إلى أن الحل يجب أن يكون في أكتوبر 1892، أما باقي الوزراء فقد رأو أنه من الأفضل تأجيل الحل إلى شهر يونيو من العام التالي، وقد انصاع رئيس الوزراء لرأي أعضاء الوزارة.

وبعكس ذلك فقد تصرف رئيس الوزراء بطريقة غير مطابقة لرأي أعضاء الوزارة في الحل الواقع عام 1895 حيث إنه في هذا العام وضعت وزارة اللورد (روسيري) في موضع الأقلية في البرلمان، ورأي رئيس الوزراء على تقديم الاستقالة إلا أن غالبية الوزراء أعلنوا عن رغبتهم في حل البرلمان، ولم ينضم رئيس الوزراء إلى وجهة نظر أعضاء المجلس وقدم للملكة استقالة الحكومة.

وأكد الحل الواقع سنة 1923 بواسطة وزارة (بلادوين) إمكانية استئثار رئيس الوزراء بتوجيه النصح بالحل إلى التاج، فقد أخبر السيد بلادوين حكومته بأن سير الأحداث أجبره على تقديم النصح إلى

---

(1) محمد أبو زيد : حل المجلس النيابي، مرجع سابق، ص87 . السيد صبري : حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص368.

التاج بحل البرلمان وبعد مناقشات أعلن رئيس الوزراء تمسكه برأيه في اقتراح الحل بالمخالفة لرأي أغلبية الوزراء.

وقد دل سير الأحداث على أن رئيس الوزراء قد تقدم للتاج بهذا الاقتراح قبل اجتماع مجلس الوزراء، وجاء قرار التاج بالموافقة على الحل ضد رغبة المجلس[1].

وفي عام 1935 قرر السيد (بلادوين) شخصيا حل البرلمان على الرغم من أنه لم تكن توجد معارضة من الوزراء باستثناء ماكدونالد الذي ذهب إلى أن بلادوين يقوم باستغلال الأزمات السياسية لأسباب حزبية.

وفي عام 1945 لم يستشر رئيس الوزراء المجلس رسمياً حول موضوع الحل، ولكن هناك شك ضئيل في أنه توصل إلى آراء بعض الوزراء البارزين في المجلس، والذي دعا إلى هذا الشك أنه لم يثبت على وجه اليقين استشارة رئيس الوزراء للمجلس حول الحل، ولكنه طلب من كل وزير أن يضع رأيه في ورقة داخل صندوق، وبالرغم من موافقة الوزراء على هذا الحل فإن رئيس الوزراء أعلن أن حق اقتراح الحل يستقل به وحده.

و يبدو لنا أن النظام الانجليزي لم يعد نظام حكومة الوزارة بل حكومة الوزير الأول إن صح استخدام هذا التعبير؛وذلك نظرا للسلطات الواسعة التي يتمتع بها الوزير الأول والدور الكبير الذي يقوم به[2].

---

(1)-MARKASINIS: op..cit.p77.

(2) عبدالله ناصف : مدى توازن السلطة السياسية، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص147. مصطفى كامل: شرح القانون الدستوري المبادئ العامة للدستور المصري، 1952، ص211 .

وذهب البعض الآخر للقول بأن الوزير الأول في انجلترا يستشير من يشاء ويفرض سلطاته على مجلس الوزراء، وهذا الجهاز لا وجود له في الواقع اللهم إلا من الناحية النظرية فحسب(1).

ورأى البعض أن قرار النصح بالحل يستقل به رئيس الوزراء وأن هذا الأخير غير ملزم باستشارة الوزارة، ومع ذلك فلا يوجد عائق يحول بينه بين استشارة المجلس إن هو رغب بذلك(2).

وبناءً على التطبيقات الدستورية السابقة يتضح لنا أنها كانت تصدر عن مجلس الوزراء وذلك بعد مشاورات رئيس الوزراء في اتخاذ قرار النصح بالحل، إلا أن بعض التطبيقات بشأن النصح قد قدمت من رئيس الوزراء منفردا.

وانفراد رئيس الوزراء بطلب الحل من المملكة يرجع غالبا إلى قوة شخصية رئيس الوزراء ومركزه الدستوري والسلطات الواسعة التي يمتلكها في النظام الدستوري الانجليزي على الصعيدين الداخلي

---

(1)-ROBSON :the political quorterty.london1976.p277

(2) راجع عكس ذلك: احمد حامد الأفندي حيث يذهب إلى القول بأن رئيس الوزراء لا يتخذ قرارا بالحل البرلمان، بل يصدر بشأن الحل قرار من رئيس وهو الدولة الأمر الذي يؤكد أن هذا الأخير لا يستطيع أن يحل البرلمان إلا بناء على مشورة الوزارة لأنه يأتي بناء على قرار مجلس الوزراء. النظم الحكومية المقارنة 1972، ص 164وما بعدها.

وذهب اتجاه آخر إلى القول بأن المبدأ المقرر في مسألة الحل التي يستقل بها رئيس الوزراء بعد مناقشة الوزارة، ولكن الممارسة العملية الحالية للحل تؤكد أن رئيس الوزراء يقرر الحل بمفرده دون مشورة الوزارة – راجع في ذلك :

- GIRAUD ,le pouvoir exécutif dans la démocratie d ,Europeet d.amerique ,Sirey .paris .1938.p.159
.- ROBSON: the political quorterty.london1976.p277 .

والخارجي، وهذا بطبيعة الحال يرجع إلى السلطة التي يستمدها من الأغلبية الحزبية التي يتزعمها في مجلس العموم التي أفرزته كرئيس للوزراء، وهذه الأغلبية تلعب دورا مهما في توجيه السياسة العامة التي يقوم بها رئيس الوزراء؛لأنها تمثل القاعدة الأساسية التي يستند عليها.

المطلب الثاني
أهم التطبيقات الدستورية
لاستخدام حق الحل في النظام البريطاني

وجدت عدة تطبيقات دستورية في التاريخ الدستوري الانجليزي، ولكن لا يمكن القول بأنها قد حدثت بسبب واحد أدى إلى وقوع الحل باستمرار، وإنما وقع في كل مرة بسبب مختلف، وفى بعض الأحيان كان يقع لوجود عوامل وأسباب كانت تتدخل في وقوع الحل.

وكذلك نتيجة وقوع خلاف بين الحكومة ومجلس العموم، أو حدوث مثل هذا النزاع بين الحكومة ومجلس اللوردات، أو حدوث خلافات بين أعضاء الحزب الواحد، وبذلك فقد تنوعت أسباب الحل بحيث لا يمكن ردها لسبب واحد محدد.

جاء حل عام 1831 ردا على إثارة المجلس مسئولية الوزارة والتي أصبحت هي مصدر قرار الحل، ففي ابريل عام 1831 وأثناء المناقشات التي دارت في مجلس العموم بشان مشروع الإصلاح، تم سحب الثقة من وزارة جيري[1]، وعزمت هذه الوزارة على عدم الاستقالة وطلبت من الملك إجراء الحل للجوء إلى التحكيم الانتخابي بخصوص تلك الإصلاحات، فجاء أول حل وزاري، وكان انطلاقة لعهد دستوري جديد ذلك هو حل

---

(1) A.MATHIOT: op cit ,p.50

1831 الذي كان جسر الوصول لتبني هذا الإصلاح وكان حل 1834 هو آخر الحلول الملكية الذي أتم النهاية لثنائية السلطة التنفيذية في انجلترا(1).

وفي الحل الواقع عام **1841** لعب الخلاف بين الوزارة ومجلس العموم دوراً كبيراً في تقرير الحل فبعد هزيمة الحكومة التي كان يرأسها ملبورن في مجلس العموم وبمناسبة مشروع تخفيض رسوم السكر في 18 مايو 1841 وذلك بأغلبية 317 صوتا ضد 281 صوتا قررت الحكومة أن تلجأ إلى حل البرلمان بدلاً من تقديم استقالتها ، ولم تتقدم الحكومة إلى التاج بطلب الحل عقب التصويت مباشرة وفضلت التريث لبعض الوقت.

وكان السبب في هذا التأجيل عدم ثقة بعض الوزراء في اتجاهات الرأي العام، إلا أن الحكومة في نهاية الأمر لجأت إلى طلب الحل عندما تأكدت أن حزب المحافظين المعارض قد ابلغ الملكة باستعداده القيام بالحل في حالة تشكيل حكومة جديدة(2).

يتضح من هذا الحل أن هزيمة الحكومة في مجلس العموم هي التي دفعت رئيس الوزراء إلى طلب حل البرلمان، وان الوزارة قبل أن تقدم على إبداء النصح بالحل فإنها تختار الوقت المناسب من الناحية السياسية والظروف الملائمة التي تضمن لها الفوز بثقة الشعب.

أما حول حل **1852** فإنه رغم هزيمة حكومة اللورد جون روسيل في مجلس العموم بأغلبية 152صوتا ضد136 صوتا وذلك بمناسبة

---

(1)علاء عبد المتعال : مرجع سابق، ص29.

(2) J.VELU.op.cit.p.346

الاقتراع على مسألة إعادة تنظيم الجيش الشعبي وبالرغم من طلب الملكة من رئيس الوزراء النصح بالحل بما يعني استعدادها لتلبية طلب الحكومة بحل البرلمان في حال تقديمه، إلا أن غالبية الوزراء قد رأو أن الظروف غير مواتية وغير مناسبة لطلب الحل، وفضلت الحكومة أن تتقدم إلى الملكة باستقالتها دون اللجوء للحل.

وتم الطلب من (الكونت ديربي) زعيم حزب المحافظين تشكيل حكومة جديدة، وبما أن هذه الحكومة لم تكن تمتلك الأغلبية في مجلس العموم فإنها أرجات النصح بالحل للملكة في بداية الأمر؛لأن الظروف لم تكن مواتية في ذلك الوقت، وفي يوليو1852 تقدم الكونت ديربي إلى الملكة طالبا حل المجلس فأجابته الملكة على طلبه بالحل فورا.

و يمكن أن نستنتج مما تقدم أن المركز السياسي للحزب يلعب دوراً كبيراً في تحديد توقيت الحل بما يعني أن الوزارة لا يمكن لها أن تغامر بالحل إذا كانت فرص النجاح في الانتخابات غير مواتية، وهذا القول قد يبعد الحل عن الهدف الأساسي الذي تقرر من اجله وهو تحكيم الشعب فيما طرأ من نزاع بين الحكومة والبرلمان.

وتأكد هذا الاتجاه في الحل الواقع عام 1857 حيث إن الظروف السياسية كانت أيضا السبب المباشر في تقريره، ففي مارس 1857 وجه مجلس العموم اللوم للحكومة بأغلبية كبيرة، وعلى الرغم من ذلك فإن الحكومة لم تقدم استقالتها، واستندت في ذلك إلى أن البرلمان لا يعكس إرادة الجهاز الانتخابي، كما أن بلمرستون كان يحظى

بشعبية كبيرة في ذلك الوقت، واعتقدت الحكومة أن أي مسلك آخر بخلاف حل البرلمان من شأنه أن يفقدها ثقة الشعب[1].

أما الحل الواقع في عام 1859 فقد كان السبب المباشر له الرغبة في استطلاع إرادة الشعب، ففي ظل حكومة الكونت ديربي هزمت تلك الحكومة في مجلس العموم بمناسبة الاقتراع على مشروع قانون ينص على إحصاء الناخبين على أساس الثروة المنقولة[2].

وفي القراءة الثانية للقانون بمجلس العموم فقدت الحكومة ثقة البرلمان بأغلبية، وعلى إثر ذلك قرر رئيس الوزراء تقديم النصح للملكة بحل البرلمان.

واتجهت حكومة دزرئيلي 1868 إلى حل البرلمان بهدف الرغبة في استطلاع رأي الناخبين؛حيث خسرت الحكومة ثقة مجلس العموم بأغلبية، وذلك عند الاقتراع على توجيه اللوم المقدم من جلادستون ضد الحكومة والمتعلق بالكنيسة الايرلندية.

وطبقا لنصيحة الملكة قدم دزرئيلي اقتراح الحل إليها وقدم استقالة الحكومة، وقامت الملكة بالنطق بالحل في 4مايو 1868، وقد بررت الملكة موافقتها على هذا الحل بالرغبة في التعرف على إرادة الجهاز الانتخابي في موضوع النزاع[3].

وقد يتم تأسيس الحل على الرغبة في استثمار فرص فوز الحكومة المتاحة بناء على نتائج الانتخابات الإقليمية، إلا أن ذلك يعتبر من قبيل المجازفة بسبب الربط بين الانتخابات المحلية والتشريعية، وهو

---

(1) J.VELU.op.cit.p352.
(2) DAANDER: cabinet reform in Britain London ,1964 .p.248.
(3) G.STEWART .op.cit .p.33.

ما حدث في حل عام **1880** حيث اعتقدت الحكومة بقوة مركزها السياسي نتيجة الانتخابات المحلية.

حيث قاد جلادستون في نهاية عام 1879 حملة عنيفة ضد رئيس الحكومة دزرئيلي؛ مما أدى إلى وقوع مشاحنات بين البرلمان والحكومة، إلا أن الوزارة لم تعبأ في بداية الأمر بذلك واستبعدت فكرة الحل بالرغم من توقع الملكة لهذا الحل، وكانت بانتظار نصيحة الوزارة لها لتنطق بمرسوم الحل، إلا أن رئيس الوزراء أخبر الملكة بأن المجلس استبعد فكرة القيام بالحل في الظروف الحالية، إلا انه لم يستبعد الفكرة إذا دعت الظروف لذلك.

وبدأت فكرة الحل تراود الحكومة عندما حصلت على الأغلبية في الانتخابات الإقليمية في مقاطعتي ليفربول وجنوب رال وفي السادس من مارس 1880 بدأت الحكومة مناقشة فكرة الحل وفي 8مارس أعلن دزرئيلي رئيس الوزراء وسط دهشة الجميع حل البرلمان[1].

إلا أن نتائج تلك الانتخابات قد أسفرت عن خسارة الحكومة وعودة جلادستون للسلطة مرة أخرى؛مما يدل على خطورة الربط بين نتائج الانتخابات المحلية والتشريعية[2].

وقد يكون الحل بسبب الخلاف بين الحكومة ومجلس العموم؛حيث وقع حل عام **1885** بمناسبة مناقشة موازنة الدولة في مجلس العموم؛إذ حصلت الحكومة عند التصويت على قانون الموازنة على 252صوتاً مقابل 264 مما وضعها في موضع الأقلية داخل البرلمان، فكان على الحكومة إزاء هذا الموقف أن تختار ما بين تقديم استقالتها

(1) G.STEWART.op.cit.p.45 .
(2) J.VELU.op.cit.p.306.

أو تنصح الملكة بحل البرلمان، وفي النهاية اختارت الحكومة خيار الاستقالة، وكان يتزعم هذه الحكومة جلادستون.

وعلى إثر استقالة الحكومة اختارت الملكة السيد سالزيوري رئيسا للوزراء وكلف بتشكيل الحكومة واتبع سياسة مواجهة البرلمان وعدم مهادنته فقدم النصح للمكلة بحل البرلمان في شهر نوفمبر 1885[1].

إلا أن نتائج الانتخابات قد أسفرت عن خسارة الحكومة مما أدى بالملكة إلى إعادة جلادستون إلى السلطة مرة أخرى.

وقد وجد أن الحل ضروري في حالة الرغبة في استشارة البلاد حول أية مسألة جديدة وذلك بمناسبة الحل الواقع في 27 يونيو 1886 الذي قامت به حكومة جلادستون، وذلك بعد أن أصبحت الحكومة في وضع أقلية داخل البرلمان بمناسبة المشروع المتعلق بالمسألة الايرلندية، وفضلت الحكومة أن تلجأ إلى حل البرلمان على الرغم من أنه لم يكن قد مضى على وجود البرلمان سوى ستة أشهر.

وقد خسر جلادستون ثقة البرلمان بالرغم من تحدثه أكثر من مرة للبرلمان ورؤيته حول ضرورة إجراء انتخابات لاستشارة الجهاز الانتخابي في المسائل محل الخلاف وأهمية ضمان استمرار العمل في السياسة الحكومية للرقابة على ايرلندا.

وكانت استقالة الحكومة نقطة تحول في السياسة المتبعة في ايرلندا ، وعدم الحل من الممكن أن يؤدى إلى انقسام في الأحزاب

---

(1) R.F.V.HEUSTON: op, cit .p.87.

السياسية، ولم توافق الملكة في بادئ الأمر على طلب الحل إلا أن أحزاب المعارضة سلمت بما ساقه جلادستون وأصبحت مقتنعة بالحل.

وما قام به اللورد سالزبوري من نصح الملكة بعدم رفض طلب الحكومة؛لأن عملية الرفض ستولد استياء شديدا ضد الملكة والرفض سيؤدي إلى تحملها تبعة الخلافات السياسية بين الأحزاب ويصبح تأثير الملكة أحد الأشياء التي تشكل عقبة أمام الديمقراطية[1].

وبعد اقتناع الملكة بتلك الأسباب أرسلت موافقتها إلى جلادستون على الحل، وأعلن عن حل البرلمان في 27 يوليو 1886 وأسفرت هذه الانتخابات عن خسارة الحكومة.

حيث لوحظ في هذا الحل أن استشارة الجهاز الانتخابي في المسائل المعروضة لم تكن السبب الوحيد في إجراء الحل كما كان مؤسسا على الرغبة في الفصل في الخلاف القائم بين البرلمان والحكومة حول المسائل المعروضة.

وبالإضافة إلى ذلك أكد حق الملكة في رفض طلب الحل المقدم من الحكومة وتسليم المعارضة بهذا الحق أيضا.

وقد يكون سبب الحل الخلاف بين المؤسسات الدستورية في الدولة على وجه الخصوص بين البرلمان والحكومة؛ففي يوليو عام 1895 على إثر الخلاف بين البرلمان والحكومة، فقد كانت الحكومة يتزعمها حزب الأحرار الليبراليين بزعامة السيد(روس بيري) وعند الاقتراع على ميزانية الجيش لم تحظ الحكومة بأغلبية على المشروع، وانقسم مجلس الوزراء على إثر ذلك ما بين مؤيد للاستقالة وبين تقديم

---

(1) MARKESINIS: op.cit.p306

النصح للملكة بحل البرلمان، وأسفرت المناقشات عن تقديم الحكومة استقالتها.

نتيجة الوضع الذي وصلت إليه الحكومة وما لحق بها من هزائم متوالية وعدم تمتعها بأغلبية داخل مجلس العموم قدم روس بيري استقالة الحكومة إلى الملكة التي قامت بتوجيه الدعوة إلى السيد سالزيوري لتشكيل الحكومة الجديدة، وقبل تشكيل الحكومة بعدما اخذ تأكيدات من كافة الأحزاب بمساندة حكومته.

إلا أن عدم القدرة على التعاون بين رئيس الوزراء الجديد والبرلمان جعلت رئيس الوزراء يقرر حل البرلمان في يوليو عام 1895[1].

ويتبين من هذا التطبيق أن هزيمة الحكومة في مجلس العموم في اقتراح الحصول على الثقة يترتب عليها أن رئيس الوزراء يكون أمام خيارين:النصح بحل البرلمان أو تقديم الاستقالة.

وفي الحل الذي جاء في 17 سبتمبر 1900 لعب وزير التاج شامبرلين دوراً كبيراً في الحل؛حيث إن هذا الحل لم يكن نابعاً من إرادة المجلس، وكان شامبرلين من أشد المؤيدين لهذا الحل ودافع عنه مستندا إلى أن إجراء انتخابات جديدة سيكون في صالح الحكومة.

وأفصح شامبرلين عن دوافع الحل بقوله أن عدم الحل من شأنه أن يثير عدداً كبيراً من المسائل المعقدة دون أن يكون لدى الحكومة تفويض شعبي لمعالجة تلك المسائل؛مما يؤكد أنه أسس رغبته في الحل على ضرورة استطلاع رأي الشعب في هذه المسائل والحل من شأنه أن يقوي من قبضة الحكومة في التصرف تجاه تلك المشكلات.

---

(1) R.F.V. HEUSTON .op, cit , p.87

بالإضافة إلى ذلك فإن الحكومة بصدد اتخاذ إجراءات من شأنها تخفيف عبء ضريبة إعادة البناء وأن تلك الإجراءات ينبغي أن تقوم بها حكومة مؤيدة شعبيا وإلا تعذر عليها التوصل لقرار سليم(1).

وأضاف كذلك أن البرلمان في سنته الأخيرة ومن الأفضل حله حتى لا يكرس أعضاء البرلمان عملهم لتهيئة الظروف لإعادة انتخابهم في البرلمان الجديد وما يصاحب ذلك من مخاطر، وكذلك حاولت الحكومة استثمار الظروف الخارجية خاصة ظروف الحرب في جنوب إفريقيا لتحقيق مكاسب حزبية، وكانت خشية الحكومة من حدوث أي مفاجآت تؤثر على مركزها السياسي دافعا قويا لهذا الحل(2).

وقد عادت نتائج الانتخابات الإقليمية لتلعب دوراً ملحوظاً في الحل الواقع سنة **1905**؛ فقد كانت حكومة سالزيورى تحكم البلاد وفى عام 1905 تولى كامبل باترمان رئاسة الحكومة إلا أنه ومنذ عمل الوزارة واجهت مشاكل عديدة مع الهيئة التشريعية، و من أهم هذه المشاكل الخلافات الداخلية بين أعضاء الحكومة بسبب السياسة الضريبية وما أسفرت عنه الانتخابات الجزئية من هزائم عديدة لحقت

---

(1)-G.STEWART. op.cit.p.96

(2) حيث إنه إذا كان الهدف الظاهر من هذا الحل هو رغبة الحكومة في السيطرة على البرلمان فإن الأمر الجدير بالملاحظة هو ما ذهب إليه رئيس الوزراء من التنبيه إلى المخاطر التي قد تحيق بالبلاد من جراء اندفاع الأعضاء في نهاية مدة المجلس التشريعي إلى تحقيق مصالحهم الخاصة مما يعني أن رئيس الوزراء قد أضاف إلى الدوافع التي تؤدي إلى الحل دافعاً آخر وهو حماية المصلحة والنظام السياسي للبلاد . راجع في ذلك:

MARKESINIS .op,cit.p.103. -G.STEWART. op.cit.p.96

حزب المحافظين، وقد حاولت المعارضة أن تستفيد من نتائج الانتخابات وأخذت تردد ادعاءات ضد الحكومة ارتكزت على أن الانتخابات الجزئية تعبر عن رغبة البلاد في اختيار ممثليها في البرلمان؛حيث إن سند الأغلبية في المجلس يتضح من خلال الانتخابات[1].

و مهمة الحكومة يجب أن تقتصر على إدارة شئون البلاد، ولا يجب أن تكرس للدفاع عن هزائمها في الانتخابات الجزئية داخل البرلمان، ولم تجد الحكومة مخرجا من هذه الأزمة سوى حل البرلمان[2].

أما عن الحل بسبب الخلاف بين الحكومة ومجلس اللوردات فقد تحقق ذلك في حل البرلمان في عام 1910 بسبب الخلاف بين الحكومة ومجلس اللوردات إثر تقديم رئيس الوزراء لويد جورج مشروع ميزانية الدولة إلى مجلس اللوردات لإقرارها، إلا أن المجلس رفض الموافقة على هذه الميزانية.

وقوبل قرار المجلس برفض الميزانية باستنكار من الساسة الانجليز؛تأسيساً على أنه إذا كان الهدف من موقف مجلس اللوردات هو الدخول بالبلاد إلى انتخابات جديدة فإن ذلك يعد بدعة في النظام الانجليزي ويمثل تعديا على اختصاص مجلس العموم.

وإزاء هذا الصراع المحتدم ما بين الحكومة ومجلس اللوردات وجدت الحكومة أن وضع حد للخلاف بينها وبين مجلس اللوردات أصبح بعيد المنال، ومن هنا فإن الحل واجب في هذه الظروف حتى تكون قرارات الحكومة مؤيدة من الشعب.

---

(1) WADE and BRADELY , op.cit.p.241

(2) paul Jackson : constitution aland administrative law .5th .edition S.M London 1973.p.153.

وعلى إثر ذلك قدم رئيس الوزراء نصيحته إلى الملك جورج الخامس بحل البرلمان وإجراء انتخابات عامة بناء على اقتراح الحزب الليبرالي من أجل التخلص من فيتو مجلس اللوردات قبل أن يتمكن من استحداث نظراء ليبراليين جدد لإجازة مشروع قانون البرلمان من خلال اللوردات ضد معارضة المحافظين، وهذا القرار حظي بقبول رئيس الوزراء اسكويث[1].

وقد تردد الملك جورج الخامس في إجراء الحل إلا انه أمام إصرار مجلس الوزراء على تقديم استقالته للملك جعله في نهاية المطاف يوافق على طلب الحل وقد تم الحل فعلا[2].

إن هذا التطبيق تم بناءً على خلاف بين الحكومة وبين أحد مجلسي البرلمان ومجلس اللوردات، وترتب على ذلك حل البرلمان بمجلسيه دون اقتصاره على المجلس الذي تم الخلاف معه.

أما الحل الواقع في عام **1918** فهناك عدة عوامل أسهمت في حدوثه؛حيث إن هذا الحل كان يهدف وفقا لرأي رئيس مجلس الوزراء لويد جورج إلى الرغبة في حصول الحكومة على التفويض الشعبي في مفاوضات السلام المقبلة، وكذلك إجراء بعض الإصلاحات الاجتماعية، كما أن الحكومة قد اعتقدت طبقا لتصريحاتها أن البرلمان لم يعد يمثل الدولة وأن مدة البرلمان قد طالت دون مبرر، ولعل ذلك يوضح مدى تأثر رئيس الوزراء بالسوابق الدستورية والتي توضح أنه من النادر أن يتم برلمان مدته المقررة[3].

---

(1) WADE and Bradely.op.cit.p241 .

(2) JENNINGS :cabinet government.op.cit.pp414-415 .

(3) خالد عباس مسلم : مرجع سابق، ص280.

وفي 5 نوفمبر 1918 أوضح الملك لرئيس الوزراء عدم موافقته غير المشروطة على الحل واتهم رئيس الوزراء بمحاولة تقليد مسلك شامبرلين في عام 1900، ومع ذلك فإن التاج اقتنع بمبررات لويد جورج رئيس الوزراء التي قدمها لحل البرلمان.

ويذهب بعض الفقه إلى أن موافقة التاج على الحل قد جاءت لعدم موافقته على البدائل المتاحة وأهمها استقالة الحكومة، حيث إنه لم يكن يوجد متسع من الوقت لتشكيل حكومة جديدة و هذا السبب يشكل الدافع الرئيسي للحل على الرغم من أن الأسباب المعلنة كانت هي الرغبة في الحصول على تأييد شعبي للحكومة[1].

ويؤكد هذا الحل حق التاج في قبول أو رفض نصيحة الوزارة المقدمة إليه بالحل، وهو ما أفصح عنه التاج من مناقشة المبررات التي ساقها رئيس الوزراء من أجل الحصول على حل، قام بتوجيه الاتهام الصريح لرئيس الوزراء بمحاولة تقليد سلفه شامبرلين، ولم يستطع رئيس الوزراء أن يوقع الحل على الرغم من معارضة التاج، وهو الأمر الذي يعني انه لم يكن ملزما بالنصيحة التي تقدم إليه من رئيس الوزراء بالحل.

وأدت الرغبة في استطلاع رأي البلاد في المسائل السياسية المهمة إلى وقوع حل **1922** وقد قامت بهذا الحل حكومة السيد بونارلو حيث كان الهدف من هذا الحل معرفة رأي البلاد في إعادة تطبيق القوانين العادية التي كانت مطبقة قبل الحرب.

وبالإضافة إلى ذلك فإن الوزارة كانت ترى أن الاتحاد مع دول الكومنولث لم يعد يعبر عن الرغبة الحقيقية للبلاد ؛ومن هنا كانت

---

(1) J.VELU.op.cit.p.370.

رغبة الحكومة في تأكيد استقلالها من بين الأسباب التي أدت إلى هذا الحل[1].

ولم تقتصر رغبة الحكومة فقط على استطلاع رأي الشعب في المسائل السابقة، وإنما امتدت لتشمل الرغبة في الحصول على آراء الجهاز الانتخابي بخصوص السياسة المالية والاقتصادية الواجبة الإتباع داخل الدولة وكذلك التجارة الحرة مع دول الكومنولث، كل هذه العوامل أدت إلى وقوع هذا الحل[2].

أما حق الحل عام **1923** فقد جاء لأسباب تتعلق بالخلافات السياسية داخل حزب المحافظين الناتجة عن الإجراءات التي اتبعتها الحكومة لمعالجة الأزمات الاقتصادية ومشكلة البطالة، وكان يرأس الحكومة مستر بلدوين الذي كان يؤمن بأن سياسة الحماية التي تتبعها الحكومة هي الحل الوحيد لمواجهة مشكلة البطالة، ولم تكن أحوال الحزب الداخلية على ما يرام؛ فقد غدا أنصار بونارلو بجانب القطاع المؤيد للويد جورج داخل الحزب وأظهروا نوعاً من عدم الرضا لتولية السيد بلدوين رئاسة الحكومة .

إلا أن هذه الأسباب ليست هي التي أدت إلى الحل، وإنما كان لشخصية السيد بلدوين دور أساسي في تقرير الحل حيث كان بطبيعته يميل إلى استشارة الجهاز الانتخابي في أي مسألة جديدة ولذلك طلب حل البرلمان في نوفمبر 1923 لمعرفة رأي البلاد في الإجراءات الاقتصادية التي تعتزم الحكومة اتخاذها لمواجهة البطالة[3].

---

(1) MARKESINIS :op.cit.p.105.

(2) خالد عباس مسلم : مرجع سابق، ص 280.

(3) JENNINGS : op.cit.p.186 .

ونتيجة الخلاف داخل الحزب وقع الحل في عام **1931** بواسطة حكومة ماكدونالد حيث إن حل البرلمان كان يشكل الوسيلة التي يتم بها فض الاشتباك سواء بين السلطات الدستورية في الدولة أو حتى لحل الخلاف داخل الحزب الواحد.

فعلى إثر انتخابات 1929 تشكلت الحكومة الثانية برئاسة السيد ماكدونالد؛حيث حصل حزب العمال على 288 صوتاً واعتمدت الحكومة في بقائها على تأييد الليبراليين لها.

وقد حدثت أزمة داخل حزب العمال أدت إلى الانقسام داخل الحزب وذلك بسبب الإجراءات الواجبة الإتباع لمواجهة مشكلة البطالة؛حيث اختلفت وجهات نظر أعضاء الحزب حول مشروع قانون يهدف إلى خفض الاستفادة من التأمين ضد البطالة.

وقد قرر رئيس الوزراء أن يقدم استقالة الحكومة للملك الذي حاول معالجة الأزمة وقرر دعوة رئيس الوزراء وزعيم حزب المحافظين إلى اجتماع في قصر بكنجهام، وتم الاتفاق في هذا الاجتماع على تشكيل حكومة وطنية وكذلك الاتفاق على حل البرلمان وهو القرار الذي اتخذه التاج بناء على نصيحة رئيس الوزراء ورؤساء أحزاب المعارضة[1].

أما عن حل عام 1935 فهو يعتبر من حالات الحل النادرة التي جاءت نتيجة ظروف سياسية سائدة في تلك الفترة والمتمثلة في انضمام بريطانيا لعصبة الأمم المتحدة وخاصة تلك التعهدات المطلوبة من بريطانيا والتي تمس المملكة المتحدة مما أدى إلى ظهور حل البرلمان.

---

(1) H.LASKI, the crisis and the constitution ,London 1931 .p.25ff.

حيث تقدم رئيس الوزراء بلدوين بالطلب لإجراء حل البرلمان في بداية عام 1935، إلا أن هذا الاتجاه قوبل بالمعارضة من جانب بعض الأعضاء البارزين في الحكومة إلا أن رئيس الوزراء قد قرر اللجوء إلى الحل معتمدا على الرغبة في استشارة البلاد في المسائل المطروحة وقدم النصيحة إلى الملك بحل البرلمان وتمت تلبية طلبه بإجراء الحل في 3 أكتوبر من عام 1935[1].

حل 1951 الذي تم على يد رئيس الوزراء ATTLEE وكان عقب الانتخابات الجزئية التي أسفرت عن خسارة حزب الحكومة، ففضل رئيس الوزراء إجراء الحل عن الاستقالة؛ أملاً في تحقيق نتائج طيبة لحزبه في الانتخابات المقبلة[2].

كذلك ما قام به رئيس الوزراء ماك ميلان في العام 1959 حيث استغل الحالة الاقتصادية المنتعشة للبلاد فقرر الحل وحقق حزبه في الانتخابات حزب المحافظين نصراً مؤزراً، بينما كان حزب العمال مرتعا لانشقاقات واختلافات داخلية، وبهذه الانتخابات تدعمت الأغلبية الحكومية داخل البرلمان[3].

وجاء حل 1966 بنفس المفهوم السابق؛حيث قرر ويلسون رئيس الحكومة في ذلك الوقت الحل في مارس من عام 1966مستغلا ما حققه حزب العمال في الانتخابات الجزئية من نجاحات ومستشعرا اتجاهات الرأي العام الذي كانت في صفه وبالفعل صدق حسه في ذلك وحقق انتصارا غاليا في هذه الانتخابات.

---

(1) ANUPKAPUR:op.cit.p.35

(2) علاء عبد المتعال : مرجع سابق، ص 297.

(3) R.MACKENZIE: British political parties, London 1968.p.593 .

أما حل **1970** والذي جاء بهدف تدعيم الأغلبية الموجودة عندما وجد ويلسون العناصر الملائمة لصالح حزبه الحاكم مؤاتية وباستطاعته أن يدعم الأغلبية وأن يحصل على عدد أكبر من المقاعد في البرلمان، لم يتردد في إجراء الحل، إلا أن الرياح لم تأت بما يشتهيه؛ حيث حقق حزب العمال وهو حزب الأغلبية الحاكم فشلا ذريعا في هذه الانتخابات.

حل فبراير عام **1974**(1) فبعد أن قامت حكومة المحافظين بزعامة هيث والتي تولت الحكم منذ انتخابات يونيو سنة 1970 ببدء تنفيذ المرحلة الثالثة من خطتها لمحاربة التضخم المالي ونتيجة للخلافات التي ظهرت ما بين الحكومة ونقابات عمال المناجم رغم إيمان رئيس الوزراء بمطالب عمال المناجم إلا أن كافة المحاولات قد باءت بالفشل للوصول إلى اتفاق وذلك في عام 1973.

وفي 17 ديسمبر قدم وزير المالية لمجلس العموم مشروعاً جديداً للميزانية مخفضاً منه النفقات العامة إلا أنه وأثناء المناقشات في البرلمان وجهت المعارضة العمالية النقد للحكومة على كثير من الأمور وخاصة حول الطاقة والاحتياطي من الفحم؛مما أدى إلى خلق انطباع بالفزع لدى الرأي العام، ومن ثم قامت نقابة عمال المناجم بالإعلان عن الإضراب في المناجم في 5 فبراير 1974، فأعلن رئيس الوزراء في خطاب ألقاه أمام مجلس العموم أنه ليس أمام الحكومة وبيدها أن تتعهد بأكثر مما قدمته من قبل، وفي السابع من فبراير أعلن حل البرلمان وحددت الانتخابات في 28 فبراير 1974.

---

(1) B.MESLIN: la décision de dissolution de parlement .britannique enfevrier1974 .memoire . D.E.S .paris.1975 .p.82 .

و يلاحظ أن الحكومة قد أجرت هذا الحل كرهاً؛لأنه لم تتوافر الظروف الملائمة لإجراء انتخابات مبكرة ولم توجد أزمة دستورية تستحق إجراء مثل هذا الحل.

ولكن مع الإضراب العام الذي كان له الأثر البالغ على الاقتصاد القومي كانت الانتخابات المبكرة أمراً لا مفر منه حتى يتم الخروج من هذه الأزمة التي تفاقمت.

ودلت انتخابات 28 فبراير 1974 بشكل واضح على تقلص هيمنة الحزبين الكبيرين على الناخبين حيث لم يحصل أي منهما على الأغلبية المطلقة؛مما أدى بالملكة للقيام بتكليف زعيم حزب العمال ويلسون الذي استطاع في هذه الانتخابات انتزاع السلطة من المحافظين بعد طول غياب وبتشكيل حكومة جديدة.

حل سبتمبر **1974** بعد أن تم تشكيل الحكومة برئاسة ويلسون بعد انتخابات فبراير 1974 ورغم ما لحق حكومته من إخفاقات برلمانية متعددة بخصوص نقاط مهمة في برنامجه الحكومي حدثت في شهري مايو ويونيو استطاع أن ينجو من شبح سحب الثقة ، وانتظر شهر سبتمبر ليقرر فيه الحل حنكة منه في اختيار الظروف الملائمة والتاريخ المناسب لذلك كما في فرضية الحل بقصد تأكيد الأغلبية ودعمها ، ولقد استطاع حل سبتمبر في بريطانيا أن ينشئ نظاما للأغلبية وحقق لحزب العمال زيادة في المقاعد قدرها 18 مقعدا عن انتخابات فبراير 1974[1].

---

(1) علاء عبد المتعال : مرجع سابق، ص239.

خامسا :تقييم تجربة الحل في انجلترا

بما أن حق الحل وليد النظام البرلماني البريطاني الذي جاء نتيجة الظروف الخاصة لبريطانيا والتي أكسبته بدورها طابعاً خاصاً جعلته يختلف عن أي نظام برلماني آخر في الدول التي أخذت به وبناء على ذلك يمكن القول بأن حق حل البرلمان نشأ بعد نشأة المسئولية الوزارية في انجلترا و إثر استقرار العمل بهذه القاعدة بعد التطورات التي لحقت بهذا النظام .

وحق الملك في الحل يعتبر من الأعراف الدستورية التي استقر عليها العمل من قبل التاج والوزارة، وتحظى باحترام السلطات والشعب معا.

وبناءً على التطبيقات الدستورية لحق الحل في بريطانيا نلاحظ أن مدة البرلمان كان من النادر أن تكتمل أو تكمل مدتها الدستورية، فقد وجدنا أن غالبية العوامل والأسباب التي تؤدى لحل البرلمان قد تحققت في ظل النظام الانجليزي.

لذلك لا يمكن تحديد أسباب حل البرلمان مسبقاً ولا يمكن حصرها في سبب واحد، ولكن قد يجتمع أكثر من سبب في التطبيق الواحد يدفع إلى إجراء الحل كما هو الحال في تطبيق الحل لعام 1918، وبذلك نؤيد الاتجاه الفقهي الذي نادي بعدم إمكانية تحديد الأسباب أو الحالات التي تستدعى بموجبها حل المجالس النيابية .

فرأينا الخلاف بين المؤسسات الدستورية في تطبيق الحل في السنوات 1841- 1885- 1895 حيث وقع الحل بسبب الخلاف بين الحكومة والبرلمان، وكذلك قد يكون الخلاف بين المؤسسات

الدستورية مثلما يقع الخلاف بين الحكومة ومجلس اللوردات وهو ما رأيناه في حل عام 1910.

أو يقع الحل بسبب الخلاف داخل الحزب نفسه كما حدث في حل عام 1923 وهو الأمر الذي يعكس مدى الارتباط بين الحل واستقرار الحزب الذي يتزعم الحكومة.

وقد يقع الحل بسبب الرغبة في استطلاع رأى الشعب في المسائل المهمة وهو ما حدث في حل 1859- 1886- 1922.

أو نتائج الانتخابات الجزئية (الإقليمية) التي أدت إلى وقوع الحل في بعض الظروف نتيجة اعتقاد خاطئ كتطبيق 1880- 1905؛مما أدى إلى عدم تطابق نتائج الانتخابات المحلية مع نتائج الانتخابات العامة .

أو بسبب الرغبة في استغلال ظروف مواتية لتحقيق بعض المكاسب الانتخابية كما حدث في حل 1852 - 1935؛حيث لعبت الرغبة في استثمار الظروف المواتية المفروضة على الساحة والتي تدعم موقف الحكومة.

وكذلك وجد الحل بسبب عدم وجود حكومة بديلة في حالة رفض الحل المقدم من جانب الحكومة القائمة، وكان ذلك في الحل الواقع عام 1918، وهو الأمر الذي يتناقض مع قواعد النظام البرلماني الصحيح والتي توجب استقالة الحكومة في حالة وقوع خلاف بينها وبين البرلمان.

وكذلك تبين أن الحل ورغم ممارسته باسم الملكة يعتبر في واقع الأمر سلاحاً في يد رئيس الوزراء منفرداً به، فهو الذي يطلب من الملكة إجراءه لأن الملكة لا تمارس هذه السلطة إلا بناء على طلب رئيس الوزراء.

كما أن الملكة لم ترفض فكرة الحل خلال الأعوام الماضية، وعلى اعتبار أن الحل من امتيازات التاج فإنه لا يمكن اللجوء إليه إلا في الأحوال التي تستلزم إجراءه وإلا كان لتطبيقه آثاره السلبية على التاج عند عودة أعضاء الحزب المنحل للسلطة مرة أخرى عقب الانتخابات، وهذا يدفع الملك للتردد في حل البرلمان كما حصل في عام 1918، وفى هذه الحالة يتم التفكير في الطلب ولكن في النهاية يتم منحه في أغلب الأحيان.

المبحث الثاني
التنظيم الدستوري لحق الحل في الأردن وتطبيقاته

نظم حق الحل في النظام الدستوري الاردنى مع بداية القانون الاساسى في عام 1928 ، وانتقل هذا الحق المقرر للسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة (الملك) إلى الدساتير الأردنية المتعاقبة مرورا بدستور عام 1947 وانتهاء بدستور 1952 المطبق حاليا في الأردن

واختلفت هذه الدساتير في كيفية تنظيمها لحق الحل والضمانات الموضوعة للحد من تعسف استعمال السلطة لهذا الحق .

لذلك سنتناول هذا المبحث في مطلبين:نخصص المطلب الأول منهما للإطار النظري لحق الحل وللنصوص الدستورية المتعاقبة التي نظمته، أما المطلب الثاني فسنخصصه لتطبيقات حق الحل في الأردن.

المطلب الأول
التنظيم الدستوري لحق الحل

سنتناول في هذا المطلب كيفية نشأة حق الحل في الأردن من خلال إصدار القانون الاساسى لعام 1928 الذي ارتكز إلى حد ما على النظام البرلماني مع الإخلال ببعض جوانبه، وانتقال هذا الحق المقرر لرئيس الدولة وكيفية ممارسته في دستور 1947 ، ثم نرى كيفية تنظيم حق الحل في دستور عام 1952 وهو الدستور المعمول به حالياً وذلك على النحو الاتى:

أولا :حق الحل في القانون الاساسي لعام 1928

جاء القانون الاساسي لعام 1928 غير معبر عن إرادة الشعب وخالياً من أبسط مبادئ وأركان النظام البرلماني.

حيث تم الاتفاق على أن يكون يوم 25 أيار 1923 موعدا لإعلان الاستقلال واعتراف بريطانيا بوجود حكومة مستقلة شرق الأردن واشتراط موافقة عصبة الأمم المتحدة على ذلك بحيث يكون هناك حكومة دستورية تمكن حكومة بريطانيا من الوفاء بالتزاماتها وتعهداتها الدولية، وكان ذلك بواسطة اتفاق عقد بين حكومة شرق الأردن وبريطانيا(1).

ولقد صدر القانون الاساسي بتاريخ 16 نيسان 1928 كأول دستور لإمارة شرقي الأردن التي تأسست بناء على اتفاق بين الأمير عبدالله وتشرشل، على أن يتم إجراء مفاوضات بين الأمير والحكومة البريطانية بعد مرور ستة أشهر فترة التجربة(2).

ونتيجة لرغبات الأمة رأى الأمير عبدالله ضرورة الإسراع بإشراك الأمة بالتشريع والإدارة وذلك بواسطة نوابها؛ حيث وافق على تأليف لجنة

---

(1) فلاح محمد فلاح الخطيب : مرجع سابق، ص 124.

(2) اختلف الباحثون حول طريقة صدور دستور 1928 فاتجاه يرى أن الدستور جاء بطريقة المنحة اعتمادا على المعاهدة البريطانية الأردنية، واتجاه يرى أن الدستور لم يكن منحة من حكومة الانتداب وإنما كان بناء على قرار دولي تمثل في صك الانتداب .انظر في ذلك: عادل الحياري:القانون الدستوري، مرجع سابق، ص517 . محمد الغزوي: الوجيز في التنظيم السياسي الدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، ط5، مكتبة دار الثقافة عمان 1996، ص 34-35.

منتخبة من الشعب واجتمعت هذه اللجنة لإعداد قانون الانتخاب للمجلس النيابي على أساس التمثيل القانوني الصحيح.

إلا أنه تم إرجاء إعلان هذا القانون تحت الضغوط التي مارستها بريطانيا على الأمير؛ لأنها كانت ترغب في وجود سلطة مطلقة الحكم وهددته بقطع الإعانة عنه، إلا انه بعد التاريخ السابق الإشارة إليه وهو تاريخ الدستور عمل على وضع الاختصاصات والتفصيلات لإطار الحكم داخل الإمارة.

حيث أناط هذا الدستور السلطة بيد الأمير لرغبة حكومة الانتداب في التعامل مع حكم مطلق الصلاحية؛لسهولة الحصول على قرار الحاكم أفضل من التعامل مع حكومة برلمانية[1].

والمجلس التنفيذي هو الذي يقوم بتعيينه الأمير؛لأن الأمير هو من يعين رئيس الوزراء والوزراء بناء على توصية رئيس الوزراء ويقيله ويقبل استقالته.

أما عن السلطة التشريعية فكانت تتكون من الأمير ومن عدد من الأعضاء، وتتشكل من ممثلين منتخبين طبقاً لقانون الانتخاب الذي يراعى تمثيلاً عادلاً للأقليات، ورئيس الوزراء وأعضاء المجلس التنفيذي الآخرين الذين لم ينتخبوا، ومدة المجلس ثلاث سنوات ويجوز للأمير أن يمد هذه المدة حتى خمس سنوات بمقتضى قانون خاص أو قانون مؤقت، على أن يقتصر التمديد على المجلس التشريعي الموجود عند سن القانون الخاص أو القانون المؤقت المذكور.

---

(1) على محافظة : تاريخ الأردن المعاصر عهد الإمارة 1989، ص 75.

ومن الجدير بالذكر هنا أن المجلس التنفيذي كانت مسئوليته تقع أمام الأمير فقط وليس أمام مجلس منتخب بحيث لم يرتب الدستور أية مسئولية على الحكومة ومجلس النواب[1].

أما عن حق الحل فلقد منح الدستور سلطة استخدام حق الحل للأمير على اعتبار أنه رأس الدولة؛حيث جاء في المادة (19) منه أن "الأمير هو الذي يصدر الأوامر بإجراء انتخابات للمجلس التشريعي، ويدعو المجلس للاجتماع ويفتتحه ويؤجله ويحله وفقا لأحكام القانون ".

وكذلك نصت المادة (30) على أنه "إذا حل المجلس التشريعي يجرى انتخاب عام ، ويجتمع المجلس التشريعي الجديد في دورة فوق العادة خلال أربعة أشهر من تاريخ الحل".

وهذا القانون لم يقرر أية مسئولية للمجلس التنفيذي أمام المجلس التشريعي، وذلك نتيجة طبيعية لعدم اشتراك الشعب في وضع هذا القانون الذي كان من وضع الانتداب البريطاني.

ورغم إعطاء حق الحل لرئيس البلاد فإنه كان بإمكانه منح نفسه هذا الحق حتى لو لم ينص على ذلك؛ حيث إن المادة (70) من القانون الاساسى لعام 1928 قد نصت على أنه "يجوز للأمير في أى وقت خلال سنتين من تاريخ بدء العمل بهذا القانون مع رعاية التزاماته العهدية أن يقر بمنشور يصدره أى حكم من أحكام هذا القانون الاساسى أو يلغيه أو يضيف عليه تنفيذا لغايات متوخاه منه ، ويجوز له أن يضع أية مواد أخرى ضرورية تطبيقا لما ينطوي عليه من أحكام".

---

(1)عادل الحيارى :القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 523.

وبذلك فإن هذه المادة قد منحت للأمير حق إضافة أو حذف أو تعديل أى مادة من مواد هذا القانون؛إذ لم يشترط القانون لممارسة هذا الحق من قبل الأمير اى شرط سوى صدور إرادة أميرية بناء على توصية رئيس المصلحة المسئول وموافقة رئيس الوزراء مع توقيعها على الإرادة وإضافة إلى توقيع الأمير، فلم يتطلب هذا القانون أى تسبيب للإرادة الأميرية.

ويلاحظ من خلال العرض السابق عدم وجود أى توازن ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية رغم تصريحات دولة الانتداب بأن النظام دستوري نيابي، وبذلك فقد افتقد هذا القانون لأقل مبادئ النظام البرلماني، إضافة إلى عدم إحاطة هذا الحق الخطير بأى ضمانة تكفل ممارسته بالشكل الصحيح وعدم إساءة استعماله؛لأن ميزان القوة كان مائلاً لصالح السلطة التنفيذية ممثلة بالأمير؛إذ تركزت السلطة الفعلية في يد الأمير؛لأن الدستور خوله السلطات التشريعية والتنفيذية[1].

ثانيا : حق الحل في دستور 1947

صدر هذا الدستور بعد استقلال الأردن في عام 1946 وإعلان الملكية والذي على أثره تم وضع دستور جديد تمت المصادقة عليه في تشرين الثاني 1946 ونشر في الجريدة الرسمية بتاريخ شباط 1947.

ويلاحظ أن هذا الدستور قد استعاض عن كلمة القانون الأساسي والتي كانت موجودة بدستور 1928 بكلمة دستور، وقد خلت

(1) نصت المادة 16 من الدستور على أن السلطات التشريعية والإدارية مخولة للأمير عبدالله بن الحسين ولورثته من بعده وفقا لأحكام هذا القانون.

نصوص هذا الدستور من الإشارة إلى مصطلح النظام البرلماني كما كان الحال في القانون الأساسي لعام 1928.

أما عن تنظيمه للسلطات العامة فقد أناط السلطة التنفيذية بالملك ومجلس الوزراء وحدد صلاحيات مجلس الوزراء بموجب أنظمة يقوم بوضعها مجلس الوزراء ويصادق عليها الملك، وعهد إلى مجلس الوزراء بإدارة جميع شئون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء ما عهد به إلى الملك شخصيا أو إلى هيئة أخرى بموجب القوانين والأنظمة.

وأناط هذا الدستور في المادة (33) منه السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك، ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب، يتألف مجلس النواب من ممثلين منتخبين طبقاً لقانون الانتخاب الذي يجب أن يراعى فيه التمثيل العادل للأقليات، ومدة المجلس أربع سنوات.

وبذلك فان هذا الدستور أخذ بنظام المجلسين في تكوين السلطة التشريعية والتي تتكون من مجلس الأعيان والنواب، فيتم انتخاب كافة أعضاء مجلس النواب من قبل الشعب، أما مجلس الأعيان فيكون من عدد لا يجاوز نصف أعضاء مجلس النواب بما فيهم الرئيس، ويتم تعيين كافة أعضاء هذا المجلس من قبل الملك من فئة محددة[1]، ومدة مجلس النواب أربع سنوات أما مجلس الأعيان فمدته ثماني سنوات، ويعين الملك رئيسه لمدة سنتين على أنه يجوز إعادة تعيينه.

واخذ دستور 1947 بمبدأ عدم المسئولية لرئيس الدولة وهو ما قرره في المادة 24 منه والتي جاء فيها "الملك هو رئيس الدولة الأعلى وهو

---

(1) نصت المادة 29 من الدستور " يعين الملك رئيس مجلس الأعيان وأعضاءه ويقبل استقالتهم" .

مصون وغير مسئول، ويمارس الملك صلاحياته من خلال وزرائه، وذلك بإرادة ملكية توقع من رئيس الوزراء والوزير المختص ويثبت الملك توقيعه فوق هذه التواقيع[1].

وقد أقر الدستور المسئولية الوزارية سواء كانت فردية أو تضامنية والتي من المفترض أن تثار أمام المجلس النيابي وفقا للنظام البرلماني، إلا أن هذا الدستور أبقاها على نفس الأحكام التي وردت في القانون الأساسي لعام 1928 بحيث تكون مسئوليتهم أمام الملك وحده، ولذلك فإن هذا التنظيم الدستوري من شأنه الانتقاص من أركان النظام البرلماني التي يقوم عليها ألا وهي مسئولية الوزارة أمام البرلمان، فقد اكتفى بجعل هذه المسئولية أمام الملك وهذا ما جاء في نص المادة (28) من الدستور التي نصت على أن "رئيس الوزراء والوزراء مسئولون تجاه الملك مسئولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسئول تجاه الملك عن دائرته أو دوائره ".

وبما أن النظام البرلماني يقوم على أساس التساوي والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مع أن التوازن التقليدي في النظام البرلماني لم يأت فقط نتيجة المساواة بين السلطتين في الاختصاصات بل نتيجة التعاون والتداخل في الاختصاصات بقدر متوازن، فكل سلطة تستطيع

---

(1) نصت المادة 32 من الدستور لسنة1947 على "أن يمارس الملك صلاحياته بإرادات تصدر بناء على تنسيب من الوزراء أو الوزير أو الوزراء المسئولين بموافقة رئيس الوزراء ويوقعونها يبدي الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة" .

أن تسهم في نشاط السلطة الأخرى، أي أن التوازن يتم عن طريق تبادل وسائل الضغط والتأثير(1).

إلا انه وفقا لدستور 1947 وجدنا أن السلطتين التشريعية والتنفيذية مركزتان بيد الملك الذي يعين رئيس الوزراء ويقيله، ومجلس الوزراء مسئول أمام الملك لا أمام مجلس النواب وصلاحية عقد المعاهدات ومنح الامتيازات المتعلقة بالثروة الطبيعية وإصدار القوانين المؤقتة كلها من اختصاص السلطة التنفيذية، ومن حق الملك رفض التصديق على مشروعات القوانين التي أقرها مجلس الأمة وقرار الملك بهذا الشأن طبيعي.

أما حق الحل فقد جعله الدستور من اختصاص الملك وذلك في الفقرة (ج) من المادة 26 والتي جاء فيها "الملك هو الذي يصدر الأوامر بإجراء الانتخابات لمجلس النواب ويدعو مجلس الأمة إلى الاجتماع ويفتتحه ويؤجله ويفضه ويحله وفقا لأحكام القانون".

ولم يتضمن الدستور أي نص حول صلاحية الملك في حل مجلس الأعيان، وإنما جاء النص بخصوص صلاحية الملك تجاه هذا المجلس في المادة (29) منه "يعين الملك رئيس مجلس الأعيان وأعضائه ويقبل استقالتهم من مناصبهم، "وعند حل المجلس توقف جلسات مجلس الأعيان كما حددت ذلك المادة (38) من الدستور، واشترط هذا الدستور وجوب دعوة المجلس إلى الاجتماع بعد إجراء الانتخابات العامة وذلك خلال ثلاثة أشهر تبدأ من تاريخ حل المجلس، وقد وضع الدستور جزاءً على عدم دعوة المجلس النيابي إلى الاجتماع في الوقت المحدد له

---

(1) ثروت بدوي : النظم السياسية 1972، ص336.

دستورياً ، ويعود المجلس السابق للانعقاد بحكم الدستور دون الحاجة إلى السلطة التنفيذية لدعوته، وهذا ما جاء في نص المادة (40) من الدستور نفسه.

ولم يأخذ دستور 1947 بما هو جديد عن القانون الأساسي لسنة 1928؛حيث كان من الواجب إعطاء المجلس النيابي حق مراقبة أعمال السلطة التنفيذية كمقابل لحق الأخيرة في حل المجلس على اعتبار أن البلاد قد استقلت عن بريطانيا.

كذلك لم يقم بأية إضافة حول ضمانات حق الحل بل جاءت متطابقة لما ورد في القانون الأساسي لسنة 1928 ، وانحصرت الضمانات في ضمانتين هما: صدور إرادة ملكية حيث أوجبت النصوص الدستورية في حالة ممارسة حق الحل صدور هذا الحل في شكل إرادة ملكية مستوفية شروطها الدستورية باحتوائها على ثلاثة توقيعات: الملك، رئيس الوزراء ، الوزراء المختصين.

والضمانة الثانية: تقتضي وجوب إجراء الانتخابات من خلال دعوة السلطة التنفيذية للناخبين للإدلاء بأصواتهم خلال فترة أقصاها أربعة أشهر من تاريخ حل مجلس النواب وفقا للمادة (41) منه[1].

ثالثا : **حق الحل في دستور** 1952

صدر الدستور في الثامن من كانون الثاني لعام 1952 على إثر الوحدة بين الضفة الشرقية (الأردن) والضفة الغربية (جزء من فلسطين) حيث أخذ هذا الدستور بالنظام البرلماني القائم على الفصل المرن بين السلطات، بحيث تستطيع كل سلطة أن تراقب السلطة الأخرى، فقد

---

(1) عوض الليمون : سلطة رئيس الدولة بحل البرلمان، مرجع سابق، ص 159.

نصت المادة (25) من الدستور على أن "تناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك، ويتألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب".

ونصت الفقرة الأولى من المادة (68) على أن "مدة مجلس النواب أربع سنوات شمسية تبدأ من تاريخ إعلان النتائج في الجريدة الرسمية، وللملك أن يمدد مدة مجلس النواب بإرادة ملكية إلى مدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد على سنتين".

أما حق الحل فقد جاء في الدستور في المادة (34) منه أن "للملك أن يحل مجلس النواب" حيث جعل الدستور حق الحل من اختصاص الملك وحده؛ولذلك فإن السلطة التنفيذية تستطيع إجراء الحل في أي وقت تشاء سواء أكان مجلس الأمة منعقدا في دورته العادية أو غير العادية خلال الفصلين التشريعيين، ولا يقيدها في هذه الحالة سوى قيد واحد جاءت به الفقرة الثانية من المادة (54) وهو فترة تأجيل الاقتراع على الثقة لمدة عشرة أيام بحيث لا يجوز حل البرلمان في هذه الفترة، أي أن الحل يقع باطلاً إذا تم خلال هذه الفترة.

أي أن الحل يقع باطلاً وعلة ذلك عدم إعاقة حق مجلس النواب بإثارة المسئولية الوزارية المقررة له[1].

وقد عالجت المادة (73- 74) من الدستور أحكام حق الحل على النحو الآتي:

المادة (1/73) نصت على أنه "إذا حل مجلس النواب فيجب إجراء انتخاب عام بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر" وفى ذلك ضمانة لعدم إساءة استعمال

(1)عوض الليمون : المرجع السابق، ص194 .

هـذا الحـق ومحاولـة لتجنـب إبعـاد الـسلطة التـشريعية عـن الـساحة السياسية.

ونصت الفقرة الثانية من نفس المادة على أنه "إذا لم يتم الانتخاب عند انتهاء الشهور الأربعة يعود للمجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً وكأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد".

وبذلك يتبين الجزاء الذي رتبه المشرع على عدم إجراء الانتخابات في موعدها حيث اعتبر المجلس القديم منعقدا فور انتهاء مهلة الشهور الأربعـة الـتي منحهـا للـسلطة التنفيذيـة لتقـوم بـإجراء الانتخابـات في موعدها.

وجاء في الفقـرة الرابعـة مـن هـذه المـادة أنـه "بـالرغم ممـا ورد في الفقرتين 1- 2 من هذه المادة للملك أن يؤجل إجراء الانتخاب العام إذا كانت هناك ظروف قاهرة يرى معها مجلس الوزراء أن إجراء الانتخابات أمر متعذر".

والفقـرة الخامـسة الـتي نـصت علـى أنـه "إذا اسـتمرت الظـروف القـاهرة المنصوص عليهـا في الفقـرة 4 مـن هـذه المـادة، فللملـك بنـاء علـى قـرار مـن مجلـس الـوزراء إعـادة المجلس المنحـل ودعوتـه للانعقـاد، ويعتـبر هـذا المجلـس قائمـا مـن جميـع الوجـوه مـن تـاريخ صـدور الإرادة الملكيـة بإعادته، ويمـارس كامـل صـلاحياته الدسـتورية، وتنطبـق عليـه أحكـام هذا الدستور بمـا في ذلـك المتعلق منها بمـدة المجلس وحلـه وتعتبر الدورة الـتي يعقـدها في هـذه الحالـة أول دورة عاديـة لـه بغـض النظـر عـن تـاريخ وقوعها".

يلاحظ أن الفقرة الرابعة من المادة (73) جاءت باستثناء على ما جاء في الفقرتين 1- 2 من تلك المادة تقرر معه صلاحية الملك بتأجيل الانتخاب العام؛ حيث اقتضت لإجراء هذا التأجيل أن تقوم ظروف قاهرة تمنع من إجراء الانتخابات في موعدها المحدد لها دستورياً، هذا وقد ارتبطت الفقرة الخامسة بسابقتها حيث قررت منح الملك بناء على تنسيب مجلس الوزراء حق إعادة المجلس المنحل إذا بقيت الظروف القاهرة التي كانت السبب في تأجيل الانتخابات، بحيث يكون للمجلس القديم كامل الصلاحيات الدستورية، وبمدة جديدة ينطبق عليها ما ينطبق على المجلس المنعقد لأول مرة كما لو أن الانتخابات قد أجريت.

ولكن هذه المادة لم توضح ماهية الظروف التي تؤدي إلى تأجيل الانتخابات ومنحت السلطة التقديرية هنا للسلطة التنفيذية في تقدير هذه الظروف، وهو الأمر الذي يرجح كفة السلطة التنفيذية على التشريعية في هذه الحالة، وكذلك فإن المادة أعطت المجلس المنحل فترة صلاحية أربع سنوات، في حين يجب على السلطة التنفيذية أن تقوم بحل المجلس الذي استعاد سلطته بمجرد زوال الظروف القاهرة والقيام بإجراء انتخابات جديدة وعامة دون الانتظار لانتهاء فترة هذا المجلس الجديدة.

وكذلك فإن الدستور قد نص في المادة (74) منه على أنه "إذا حل مجلس النواب لسبب ما فلا يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه، وعلى الوزير الذي ينوي ترشيح نفسه للانتخاب أن يستقيل قبل ابتداء الترشيح بمدة خمسة عشر يوما على الأقل".

وأوردت هذه المادة مجموعة من الضمانات لعدم إساءة استعمال السلطة، فأوجبت على السلطة التنفيذية تسبيب قرار الحل، وعدم تكرار الحل لنفس السبب القديم الذي حل به المجلس السابق، وكذلك

فرضت على الوزير الذي يريد ترشيح نفسه الاستقالة قبل ميعاد الترشح بخمسة عشر يوما ضمانة لعدم تدخل الوزير في الانتخابات وإنجاح نفسه.

فقد ورد بالدستور حول حق الحل بخصوص مجلس الأعيان حيث نصت المادة (4/34) على أنه "للملك أن يحل مجلس الأعيان أو يعفي أحد أعضائه من العضوية".

ويلاحظ في هذا الصدد أن الفقرة الرابعة جاءت دون أن تشير إلى ضمانات حل مجلس الأعيان، علماً بأن مجلس الأعيان هو الطرف الثاني في تشكيل السلطة التشريعية في الأردن، ويتكون من عدد غير محدد من الأعضاء على ألا يزيد عدد أعضائه عن نصف أعضاء مجلس النواب.

وبذلك فإن سلطة تحديد الأعضاء راجعة لسلطة الملك التقديرية، وكذلك فإن الدستور منح الملك حق قبول استقالة مجلس الأعيان وجاء في المادة (36) منه أن الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان ويعين من بينهم رئيسا لمجلس الأعيان ويقبل استقالتهم، ولكن هل يعد مجلس الأعيان جهة نيابية في الأردن؟ وللإجابة على ذلك فإنه لابد لنا حتى نطلق على المجلس الصفة التشريعية أن يتم انتخابه أو تشكيله عن طريق الانتخاب، وكذلك لا يكفي أن يكون منتخباً بل لابد من ممارسته فعلياً لاختصاصات حقيقية كحق التشريع، وممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية كحق السؤال، والاستجواب، وإثارة المسئولية الوزارية للوزارة مجتمعة أو أحد الوزراء[1].

---

(1) محسن خليل : مرجع سابق، ص388 -389.

لذلك فإن البعض يرى أن تعيين رئيس وأعضاء مجلس الأعيان يتنافى مع طبيعة النظام النيابي لموالاته للملك والسلطة التنفيذية؛ لذلك لابد من أن يكون هناك دور للشعب في اختيار أعضاء مجلس الأعيان[1].

وبذلك فإن مجلس الأعيان لا يعتبر مجلساً نيابياً بل من الممكن القول بأنه مجلس الملك لعدم انتخاب أعضائه وعدم قدرته على تحريك المسئولية الوزارية.

ويلاحظ أن حق الحل من الممكن أن يكون ملكيا أو وزاريا من الناحية النظرية[2]؛ ولذلك فإن صورتي الحل الرئاسي (الملكي) والوزاري في ظل أحكام هذا الدستور لا تقتصر على حل مجلس النواب بل يشمل هذا الحق مجلس الأعيان، ومن الناحية العملية فإن الحل دائما يكون رئاسياً حيث تكون سلطة تقديره للملك حتى لو طلبت الوزارة من الملك إجراءه.

وبذلك يكون حق الحل في النظام الدستوري الأردني المقرر للملك من السلطات التقديرية المقررة له، فله سلطة تقديرية إزاء استعمال هذا الحق من عدمه.

وعن مدى التزام الملك بنصيحة الوزارة بحل البرلمان نجد أن الآراء اختلفت حول ذلك؛حيث وجد رأي يطالب بضرورة انصياع الملك لطلب الوزارة بتلبية طلب الحل؛إذ إنه لا يجوز لأي وزير أن ينصح الملك بحل

---

(1) منصور العواملة : النظام الأساسي والدستور الأردني، مرجع سابق، ص150.

(2) سليمان الطماوي : السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص 525.

البرلمان دون أن يكون مقتنعا بأن الحل سوف يمكن الوزارة من السير بالبلاد بخطوات ايجابية نحو الصالح العام[1].

أما الاتجاه الآخر يرى أنه إذا احتدم الخلاف بين رئيس الدولة والوزارة في النظام البرلماني فإن هذه الوزارة المؤيدة من الأغلبية البرلمانية ترجح كفتها، وهذا أمر مشكوك فيه؛ لأن البرلمان هو الذي يقرر بقاء الوزارة في الحكم أو عدم بقائها، وإذا أراد رئيس الدولة تغيير الوزارة القديمة لإجراء الانتخابات لتحكيم الناخبين فيما نشأ من نزاع، فلن يقوم رئيس الدولة بذلك إلا إذا كان يتمتع بثقة غالبية شعبه التي ستنصره على الأغلبية البرلمانية المنحلة[2].

وفي الأردن اتجه بعض الباحثين إلى القول بأنه يجب على الملك أن يأخذ برأي ونصيحة الوزارة؛لأنها هي التي تغطي مسئوليته أمام مجلس النواب، ومن حق الملك مناقشة وتمحيص ما يدلي به الوزراء، وقد يحاول إقناعهم بوجهة نظره إلا إذا عجز عن ذلك فإنه ملزم بإتباع نصيحة الوزارة، إلا أن الواقع العملي يختلف حيث نجد أن الملك يأخذ عادة بمشورة الوزارة، ولكن عندما تختلف وجهات النظر فإن الوزارة تنفذ رغبات الملك؛لأنه قادر على إقالتها[3].

لأن الوزارة في الأردن لا تفرز من الأغلبية البرلمانية، وإنما يرجع تعيينها إلى اقتناع الملك بشخص رئيس الوزراء، وبذلك فإن وجودها مرهون بالإرادة الملكية وحدها.

---

(1) أنور الاهواني : مرجع سابق، ص169.

(2) عبد الحميد متولي : القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ط2، الإسكندرية 1963، ص332 -333.

(3) عادل الحياری : مرجع سابق، ص620.

وبذلك فإن حل مجلس الوزراء سواء كان ملكيا أو وزاريا في النظام الدستوري الأردني يستوجب توافق وتطابق وجهات النظر بين الملك والوزارة حول موضوع الحل من كافة جوانبه إلا أنه في نهاية المطاف لابد للوزارة من تنفيذ رغبة الملك في إجراء التصرف المطلوب من عدمه.

المطلب الثاني
تطبيقات حل البرلمان في الأردن

نعرض في هذا المطلب لتطبيقات حل البرلمان في الأردن، وذلك بعد أن استعرضنا في المطلب الأول الإطار النظري لحق الحل في الدساتير الأردنية بدءًا من القانون الأساسي لعام 1928 حتى دستور عام 1952 وسنتناول هذه التطبيقات على النحو الاتى:

1- حل المجلس التشريعي الأول في 1931/2/9

لقد انتخب المجلس التشريعي الأول وكان عدد أعضائه في ذلك الوقت ستة عشر عضوا تم انتخابهم بناء على قانون الانتخابات الذي أقر في عام 1928 والذي أخذ بأسلوب الانتخاب على درجتين.

وامتد الفصل التشريعي لهذا المجلس من الثاني من نيسان عام 1929 حتى التاسع من شباط 1931 تاريخ حله، وقد انتزعت الحكومة من المجلس موافقة على المعاهدة المبرمة مع الدولة المنتدبة بعد بذل جهد كبير في تحقيق ذلك.

وما إن انتهت مهمة المجلس تلك والتي أنشئ من أجلها أصلاً وهي الموافقة على المعاهدة المذكورة مع بريطانيا؛إذ إن الأمم المتحدة لا تعترف بها إذا لم يتم الموافقة عليها من مجلس منتخب يمثل الشعب حتى بدأت

الحكومة تضيق ذرعاً به[1]، لاسيما أن هذا المجلس كان يضم أربعة أعضاء على الأقل ممن حملوا راية المعارضة بحزم شديد ضد الدولة المنتدبة وعلى إثر ذلك خرجت واجتاحت البلاد موجة عن السخط والاحتجاجات والتي تمثلت بالمظاهرات التي شملت كافة أنحاء الإمارة؛نظراً لما تضمنته المعاهدة من شروط قاسية على الأردن، وبعد انتهاء المجلس من مهمته الأساسية قدم مشروع الميزانية للمجلس وبعد الاطلاع عليه ومناقشته وإجراء بعض التعديلات على عدد من بنوده تمت الموافقة على الميزانية، ولكن المجلس التنفيذي واجه مشكلة حيث إنه في عام 1930 قدمت الحكومة ملحقا لموازنة الدولة للسنة المالية 1930- 1931 يحتوي هذا الملحق على تخصيص مبلغ معين لنفقات قوة الصحراء التي شكلها ضابط بريطاني بعدما قدمت من العراق وذلك للقضاء على الغزوات بين القبائل البدوية المتصارعة في ذلك وفقا للهدف المعلن[2].

وقد رفض المجلس الموافقة على هذا الملحق ولم يقبل تكليف الحكومة بإرجاء البحث للدورة القادمة، ورفضت الحكومة دراسة ملحق الميزانية مادة بعد مادة أخرى وإنما طلبت الموافقة عليها والتصويت عليها كقانون متكامل.

وجاء قرار الحل على يد الأمير عبد الله بن الحسين أمير شرق الأردن والذي قام بحل المجلس التشريعي والدعوة للانتخابات.

---

(1) إبراهيم حمدان :حق حل البرلمان في الأردن – دراسة مقارنة، مطابع الأرز عمان 1996، ص 60-62 .

(2) ثيب الماضي، سليمان موسى: تاريخ الأردن الحديث – الجزء الأول، مكتبة المحتسب عمان 1996، ص336.

وفي الجلسة الأخيرة للمجلس التشريعي تمحورت كلمات أعضاء المجلس معظمها في مهاجمة الحكومة ومعارضتها، وعلى إثر حل المجلس التشريعي في التاسع من شباط 1931 استقال عضوان من المجلس التنفيذي، مما دعا رئيس الوزراء إلى تقديم استقالته بتاريخ 21شباط عام 1931 بعد أن أيقن أنه لا يحظى بأية شعبية.

وبالنظر إلى الظروف والأوضاع التي شهدتها المنطقة نجد أن هناك مجموعة من العوامل أدت إلى فقدان التعاون ما بين السلطة التشريعية والتنفيذية مما أدى إلى حل البرلمان ومن هذه العوامل:

- موقف المجلس المعارض للمعاهدة الأردنية البريطانية التي وقعت بتاريخ 20 شباط 1928 وموقف الشعب الأردني المعارض لها؛ لما تضمنته من شروط قاسية في حق الأردنيين.
- تقديم الحكومة لمشروع قانون يمنح بموجبه رجال الدرك الحماية فضلاً عن إعفائهم من أية مسئولية تقع عليهم من جراء أية مصادمات مع الجمهور[1].
- إبعاد زعماء المعارضة عن المجلس حتى تتمكن الحكومة من تمرير ما تشاء من دون أدني اعتراض من أية جهة كانت.

ولقد كان هذا هو الحل الوحيد الذي سُبب في تاريخ الأردن[2].

وفي هذه الانتخابات اشترك موظفون من أفراد القوات المسلحة والأجانب من أجل ضمان نجاح مرشحي الحكومة المؤيدين للمعاهدة

---

(1) ساكب موسى أبو كوكش:الحياة التشريعية في الأردن 1941-1847 -ط2-1996، ص154.

(2) إبراهيم عنزاوي : رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، مرجع سابق، ص519.

البريطانية الأردنية، حتى إن رئيس الحكومة حصل على شكر من المندوب السامي البريطاني لما بذله من جهود في ملف المعاهدة[1].

2- حل المجلس النيابي في 1950/1/1

أصدر الملك عبدالله في الأول من كانون الثاني 1950 قراراً بحل المجلس التشريعي المنتخب بتاريخ 20 نيسان 1947 وذلك لإجراء انتخابات عامة تشمل الضفتين الشرقية والغربية.

وكان ذلك بناء على الظروف والأوضاع التي سادت المنطقة وخاصة بعد حرب 1948 مع الاحتلال الصهيوني، مما أدى إلى وجود العديد من المؤتمرات الشعبية التي عقدت بالضفة الغربية للمطالبة بضمها وتوحيدها مع الضفة الشرقية، حيث كان من أهم المؤتمرات مؤتمر أريحا الذي عقد في كانون أول 1948 تحت إشراف الحاكم العسكري الأردني حيث تمخض هذا المؤتمر عن الإعلان بمبايعة الملك عبدالله ملكاً على الضفتين الغربية والشرقية والعمل على وحدة هذه المنطقة، مما أدى إلى إعلان الوحدة في هذا القسم من المملكة عن طريق مجلس نواب منتخب لتكون الوحدة متكاملة وتكون صالحة للاعتراف الدولي.

وفي السابع من شهر أيار لعام 1949 أصدر الملك عبدالله قراراً بإدخال ثلاثة من الوزراء الفلسطينيين إلى الوزارة الأردنية، وجرى تعديل قانون الانتخابات الذي كان معمولا به في السابق لإشراك نواب الضفة

---

(1) علي المحافظة : العلاقات الأردنية البريطانية، دار النهار للنشر بيروت1973، ص74.

الغربية في المجلس، وأصبح عدد الأعضاء في المجلس النيابي أربعين عضوا عشرين عضواً من كل ضفة.

إضافة إلى مجلس الأعيان الذي أصبح عدد أعضائه عشرين عضواً حيث تم بعد ذلك حل المجلس في 1950/1/1 لإشراك أهالي الضفة الغربية في الانتخابات النيابية، وبالتالي إقرار الوحدة بشكلها الدستوري السليم[1].

وجرت الانتخابات في الضفتين الشرقية والغربية وتم اجتماع المجلس النيابي في 1950/4/24 وأقر بقيام الوحدة، وهو الأمر الذي بادرت بريطانيا إلى الاعتراف به بعد أربعة أيام حيث أشملت ذلك بالمعاهدة المذكورة بين الطرفين.

ويذكر أن هذا الحل هو الحل الدستوري الوحيد الذي جرى لتطبيقات حل البرلمان في الأردن؛حيث إنه طرأ ما يستوجب الرجوع فيه إلى رأي الأمة واستشارتها في أمر يعتبر مصيرياً[2].

3- حل مجلس النواب في 1951/5/3

بعد أن تم حل المجلس النيابي السابق وتشكيل المجلس الجديد الذي عقد أول جلساته في 1950/4/24 والذي أقر في الجلسة الأولى مشروع الوحدة بين الضفتين، ورغم وجود مطالبات ووعود بإدخال تعديل دستوري على نصوص الدستور بخصوص إقرار المسئولية الوزارية أمام مجلس النواب بدلاً من إثارتها أمام الملك.

(1) فلاح محمد فلاح الخطيب : مرجع سابق، ص 138.

(2) إبراهيم حمدان عنزاوي : حق حل البرلمان في الأردن، مرجع سابق، ص65.

وعلى الرغم من تشكيل لجنة لتعديل الدستور فإن اللجنة لم تنجز عملها المكلفة به مما أدى إلى ظهور دعوات ومطالبات جديدة بضرورة إجراء التعديل الدستوري طوال عام 1950 ولكن دون أية جدوى تذكر؛مما أدى بالنواب إلى التفكير الجدي في مقاطعة جلسات مجلس النواب كتعبير من جانبهم عن معارضتهم لتصرفات الحكومة ومماطلتها.

وعلى إثر ذلك دعت الحكومة البرلمان لعقد دورة استثنائية لبحث عدة مشاريع قوانين منها قانون الموازنة، وقدمت الحكومة الموازنة السنوية العامة لمجلس النواب لإقرارها وبدا واضحا أن هذه الميزانية المقررة يوجد عليها الكثير من الملاحظات حيث بلغت الميزانية المقررة للجيش 65٪ من إجمالي الميزانية ومنها 20٪ لكتائب الحرس الملكي و2.3٪ لوزارة المعارف وقد تم مناقشة الموازنة مما أدى إلى وجود العديد من النواب الذين اعترضوا على مشروع الموازنة، ولكن لم يرفضها المجلس نهائياً، بل قرر تأجيل البت فيها إلى جلسة 1951/5/5 لأن يوم 1951/5/3 يصادف ذكرى الإسراء والمعراج وهو إجازة رسمية أي أن التأجيل قرر لمدة يومين[1].

ولكن وقبل انتهاء اليومين قامت الحكومة بحل المجلس مباشرة بعد تلك الجلسة حتى تتخلص من معارضيها ومن طلباتهم الملحة في تعديل الدستور وتم الحل في 1951/5/3، وبما أن الأحكام المتعلقة بالمسئولية الوزارية في ظل هذا الدستور لا تجعل الوزارة مسئولة أمام المجلس بل كانت مسئولة أمام الملك؛لذلك وجد النواب فرصة لمهاجمة الحكومة أثناء مناقشة مشروع الموازنة؛ مما أدى بالحكومة إلى القيام باتهام

(1) عوض الليمون : مرجع سابق، ص161.

مجلس النواب بأنه مستنكف عن أداء واجباته التشريعية مما يؤدي إلى عرقلة سير الأمور ولاسيما المهم منها، وعدم تمكين السلطة التنفيذية من القيام بمهامها وواجباتها كسلطة تنفيذية من أجل الخير والنفع العام؛ولذا لجأت الحكومة إلى مطالبة الملك باستعمال حقه في حل المجلس.

وقد أبدى الملك عبدالله غضبه من مجلس النواب المذكور قائلاً "إن الظروف التي أحاطت بأوضاع مجلس النواب أجبرتنا على البحث عن الحل، فالمجلس ليس له من عمل سوى التشريع وتسهيل أعمال السلطة التنفيذية لتقوم بواجباتها، وعلى النواب مساعدة الحكومة بدلاً من وضع العراقيل في طريقها ونحن نأمل بدورنا أن يكون المجلس القادم أكثر واقعية"[1].

واستخدام السلطة التنفيذية حقها في حل البرلمان يدل على مدى تعسفها في استخدام الحل، فلم تستطع الحكومة انتظار يومين للبت في مشروع الموازنة على الرغم من أن المجلس لم يتجاوز فيها اختصاصاته الدستورية وحقوقه في تأجيل جلساته، لكن الحكومة لجأت إلى حل البرلمان باعتباره خياراً سهلاً إلا أن هذا الخيار سيؤدي إلى إرهاق ميزانية الدولة واضطرابات عامة قد تصاحب الانتخابات العامة.

4- حل مجلس النواب في 1954/6/22

بعد أن تم حل مجلس النواب في 1951/5/4 تم إجراء الانتخابات النيابية في 1951/8/29، وتم تشكيل مجلس أعيان وتألفت وزارة جديدة برئاسة توفيق أبو الهدى لإجراء انتخابات لمجلس النواب؛إذ

---

(1) إبراهيم حمدان : رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، مرجع سابق، ص521.

تم حله لمعارضته لسياسة الحكومة وعدم تعاونه مع السلطة التنفيذية، وفي عهد هذا المجلس تم إقرار الدستور الأردني الحالي لعام 1952 وقد أقر هذا الدستور مسئولية الوزارة أمام مجلس النواب وإن كانت تشترط أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب لإمكانية نزع الثقة من الوزارة.

إلا أن البلاد دخلت في إطار جديد وخاصة بعد أن تم الكشف عن إصابة الملك طلال بعاهة مرضية تحتاج للعلاج مما أدى لوجود أطماع في عرش المملكة، الأمر الذي دعا مجلس الأمة لاتخاذ قرار بإنهاء ولاية الملك طلال في 1952/9/11 والمناداة بولي عهده الأمير الحسين بن طلال ملكاً دستورياً على البلاد كخطوة منه لوقف الأطماع في العرش.

ونتيجة لعدم بلوغ الملك سن الرشد الذي يتطلبه الدستور فقد قام مجلس الوزراء بتعيين مجلس وصاية على العرش ويعود أساس العلاقة الرديئة بين أعضاء مجلس النواب ورئيس الوزراء توفيق أبو الهدى إلى أساس الصراع الشخصي بين رئيس الوزراء وسليمان طوقان عضو مجلس الوصاية على العرش في هذه الفترة، ولاقت المعارضة داخل مجلس النواب مؤازرة من مجلس الوصاية على العرش بحيث لا يستطيع حل هذا المجلس على ضوء هذا الدعم.

وبعد أن تسلم الملك حسين سلطاته الدستورية استقالت حكومة أبو الهدى وشكلت حكومة أخرى، إلا أنها لم تدم طويلاً وسرعان ما عاد أبو الهدى مرة ثانية لرئاسة الوزراء في 1954/5/4 والتي حرص فيها على التودد وإذابة الخصومة بينه وبين خصومه، وتقدم ببيانه إلى المجلس طالباً الثقة على أساسه، إلا أن المعارضة لم تقبل رغم كل المحاولات التي بذلها وعلم من مصادر مقربة أن أعضاء البرلمان يحضرون لحجب الثقة عن الحكومة.

وأمام هذا الوضع تقدم رئيس الوزراء بطلب من الملك بقبول استقالة الوزارة أو حل مجلس النواب، وقد تردد الملك في بداية الأمر إلا أنه وافق على حل مجلس النواب في نهاية المطاف، ودخل النواب إلى جلسة المجلس ليناقشوا البيان الوزاري ولكنه بدلا من مناقشة البيان استمعوا إلى مرسوم الحل.

وقد نشرت الصحف الأردنية في اليوم التالي للحل وتحديدا في 1954/6/23 بياناً صادراً عن رئيس الوزراء وضح فيه الظروف التي أحاطت بحل مجلس النواب وجاء فيه "رأت الحكومة في اليومين الأخيرين أن هناك تكتلاً يبني على الاعتبارات الشخصية بين الكثير من النواب، وتبين للحكومة أن النقاش لن يكون منصبا على البيان الوزاري وإنما سيتناول الأشخاص والشخصيات ويكون بعيدا عن التفكير في الحقائق والمصلحة العامة المجردة من أية عاطفة شخصية؛ولذا ارتأت الحكومة أن تغير كل المجلس الذي مضت على انتخابه ثلاث سنوات وتم انتخاب أعضائه في ظروف تختلف عن الظروف الحالية وخاصة أن انتخابهم لم يكن على أساس حزبي وبرنامج معين بل على أساس فردي"(1).

ودفعاً لأي التباس أو ظن تعلن الحكومة وتصرح أن بيانها الوزاري لم يكن مقدماً إلى المجلس النيابي بأشخاصه بل باعتباره ممثلاً للأمة، وما تعهدت به الحكومة في البيان لا زال قائما اتجاه الأمة نفسها وستعمل لتحقيق ما ورد فيه إلى أن ينتخب مجلس جديد(2).

---

(1) جريدة الدفاع والجهاد جريدة فلسطين في 1954/6/23أشار إليه فلاح محمد الخطيب: مرجع سابق، ص143.

(2) إبراهيم حمدان : رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، مرجع سابق، ص 523 – 524.

ووفقا لأحكام الفقرة الثانية من المادة (54) من الدستور والتي توجب على كل وزارة جديدة تتشكل ضرورة استحواذها على ثقة المجلس النيابي لاستمرارها في الحكم في بداية تشكيلها، فقد أدرك رئيس الوزراء أن غالبية الأعضاء سيقومون بحجب الثقة عن حكومته مما أدى إلى لجوئه وطلبه من الملك إصدار إرادة ملكية بحل هذا المجلس قبل جلسة الثقة بساعة واحدة لتفادي النتائج المترتبة على حجب الثقة.

يلاحظ من هذا الحل أن فيه إساءة استعمال للسلطة ومخالفة للنظام البرلماني الذي يعطي مجلس النواب فرصة لإبداء الرأي في الوزارة القائمة بعد تقديمها لبرنامجها وبعد مناقشتها له إما أن يمنحها الثقة أو لا.

وهنا فليس للحكومة سوى الرجوع إلى رئيس الدولة ألا وهو الملك باعتباره حكما بين السلطات.

ولكن ما حدث في هذا الحل أن رئيس الوزراء قد ضرب بعرض الحائط كافة النصوص الدستورية والأعراف التي جاءت على أساس النظام البرلماني.

5- حل مجلس النواب في 1955/12/19

جرت الانتخابات بعد حل المجلس النيابي في يوم 16 تشرين أول 1954 حيث أعلنت الحكومة أن الانتخابات ستكون حرة ونزيهة، إلا أن هذه الانتخابات قد قوطعت من بعض المرشحين على اعتبار حصول حالات تزوير في الانتخابات،وترتب على ذلك حدوث وقيام مظاهرات في بعض المدن الأردنية، مما أدى إلى تدخل الجيش بناء على طلب رئيس

الوزراء لتهدئة الأوضاع فوقع العديد من القتلى والجرحى وتم اعتقال أعداد كبيرة من المتظاهرين[1].

ولمعرفة الأسباب الحقيقية وراء حل المجلس لابد من الإحاطة بالظروف والعوامل التي أدت إلى قيام السلطة التنفيذية بحل المجلس، فقد ربط بعض النواب بين موضوع منح الثقة للحكومة المشكلة على إثر استقالة الحكومة السابقة والتزامها بتنفيذ عدد من القضايا والمطالب التي منها :إطلاق سراح المعتقلين السياسيين، والسماح للملاحقين بالعودة إلى وطنهم، وتقديم مشاريع معدلة لقانون الانتخاب، وتنظيم الأحزاب، وتعديل نظام الموظفين.

بالإضافة إلى هذه المطالب شهدت الأردن معارضة شديدة ومظاهرات إزاء إقناع الأردن بالانضمام إلى حلف بغداد، وتم تشكيل حكومة جديدة برئاسة هزاع المجالي اعتزمت الانضمام لحلف بغداد، إلا أن تشكيل هذه الحكومة أدى إلى موجة عنيفة من المظاهرات ضد حلف بغداد، وهو الأمر الذي دعا الجيش للتدخل ووقوع عدد من القتلى والجرحى وإعلان أكثر من عشرة آلاف من الموظفين مشاركة شعبهم في النضال ضد هذا الحلف شكل مفاجأة كبرى حيث أعلن هؤلاء عدم عودتهم للعمل إلا إذا استقالت الحكومة، وقد تقدم إثر ذلك بعض الوزراء باستقالتهم ومن بينهم وزير الداخلية[2].

---

(1) حمود اللصاصمة : الحياة النيابية في المملكة الأردنية من 1929-1967، رسالة ماجستير معهد البحوث والدراسات العربية، بغداد 1986، ص130.

(2) عادل الحيارى : القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، مرجع سابق، ص87.

ولم يجد رئيس الوزراء أمامه سوى الاستقالة وعمل على تقديم توصية للملك طالباً فيها حل البرلمان، وصدر قرار الحل في اليوم نفسه الذي قدم فيه رئيس الوزراء استقالة الوزارة ليعمل حكم الدستور باستقالة الوزارة التي قامت بالحل وتحل محلها وزارة انتقالية تقوم بالانتخابات[1].

6- حل مجلس النواب في 1956/6/26[2]

على اثر استقالة هزاع المجالي بعد حل البرلمان شكلت وزارة انتقالية للإشراف على الانتخابات، إلا أنه بعد صدور قرار المجلس العالي لتفسير الدستور والذي رأى أن الحل السابق ناقص لحاجته لتوقيع وزير الداخلية المستقيل، استقالت هذه الوزارة لانتفاء الغرض من قيامها، وشكلت وزارة جديدة بزعامة سمير الرفاعي الذي أعلن أنه ليس من سياسته الدخول في أحلاف جديدة.

و في وزارته تم تعريب الجيش، إلا أن المعلمين قاموا بإضراب واسع شمل كافة أنحاء مدن المملكة؛مما أدى إلى استقالة هذه الوزارة في 1956/6/2، وبعد فترة تم تشكيل وزارة جديدة برئاسة سعيد المفتي الذي قبل للإقرار بشرعية مجلس النواب في مقابل الحصول على تعديل لقانون الانتخابات من مجلس النواب لكي يضمن إجراء انتخابات سليمة.

---

(1) المادة (2/74) الحكومة التي يحل مجلس النواب في عهدها تستقيل من الحكم خلال أسبوع من تاريخ الحل، على أن تجري الانتخابات النيابية حكومة انتقالية لا يجوز لأي وزير فيها أن يرشح نفسه لهذه الانتخابات.

(2) فلاح محمد فلاح الخطيب : مرجع سابق، ص148-151.

لكنه اكتشف أن البرلمان لن يعطيه الثقة؛لأن البيان الوزاري لم يكن واضحاً ولم يتطرق بوضوح لبعض الموضوعات المهمة.

وفي يوم 1956/6/27 تم تحديد موعد لمناقشة البيان الوزاري أمام مجلس النواب، وقبل موعد الجلسة بيوم واحد بدأت ملامح أزمة قوية ومواجهة بين الحكومة والنواب بالظهور.

ولقد كان يوم 1956/6/26 يوما حافلاً بالاجتماعات والمشاورات حتى إن أحد النواب ذكر أن غالبية النواب قد قرروا حجب الثقة عن الحكومة؛مما دفع الحكومة لأن تتقدم بطلب للملك حسين لحل البرلمان وإصدار إرادة ملكية بذلك وتوقيعها.

وصدر بيان رسمي عن الوزارة يشرح أسباب الحل جاء فيه "أن الحكومة تقدمت ببيانها الوزاري الذي قالت فيه "إنها تشعر بواقعية كل ما ورد فيه مسترشدة بما تضمنه كتاب التكليف السامي من أهداف لخير البلاد ومستلهمة سياستها الخارجية من حقيقة راسخة هي وحدة الأمة العربية ووحدة الوطن العربي ..... وفي سياستها الداخلية أكدت أنها تؤمن بحق الشعب في ممارسة حقوقه الدستورية، فأعلنت أنها من أجل ذلك توقف العمل بقانون الدفاع، وتقدمت الحكومة بهذا البيان وهي عازمة على التعاون مع مجلس النواب تعاوناً صادقاً غير أنها لاحظت أن هناك تكتلاً .... ولقد درست الحكومة الموقف واقتنعت بأن العمل في مثل هذا الجو غير مجد البتة، فالتمست من جلالة الملك تنسيب حل المجلس النيابي لإفساح المجال للأمة للتعبير عن رأيها .... ".

يؤخذ على هذا الحل أنه أعاد التاريخ نفسه بأن رئيس الوزراء الجديد انتقد مثل هذه الطريقة بحل المجلس النيابي عندما استعملها رئيس الوزراء السابق، وكذلك كان من الواجب على رئيس الوزراء حل

المجلس من البداية؛لأنه يعلم أن هذا المجلس لا يمثل الأمة بالشكل الصحيح، كما كان يجب على رئيس الوزراء تقديم بيانه الوزاري أمام المجلس ويفسح الأمر لمناقشته.

وتقدمت هذه الوزارة باستقالتها يوم الحل.لتحل محلها وزارة انتقالية تقوم بالانتخابات النيابية بحسب ما قررته نصوص الدستور.

7- **حل مجلس النواب في** 1962/10/17

جرت الانتخابات لهذا المجلس واشترطت الحكومة على من ينوي ترشيح نفسه أن يحصل على الموافقة من الجهات المختصة على ترشيحهم لهذا المجلس، والانتخابات التي أجريت شملت فقط عشرين شخصاً، أما الأعضاء الأربعون الآخرون فقد فازو بالتزكية، وكانت الحكومة ترغب بوجود برلمان تستطيع جلبه إلى جانبها لتنفذ سياستها دون أي عوائق أو معارضة من هذا المجلس.

وقد عقد المجلس أولى جلساته بتاريخ 1961/10/22 واستمر بعمله حتى تاريخ 1962/10/17 بالرغم من مرور سنة على وجوده اتسمت العلاقة بين الوزارة والمجلس بالعلاقة المميزة حتى إن الحكومة حصلت على أغلبية 55 صوتا من أصل 60 صوتاً مع العلم بأن هذا المجلس كان أكثر من ثلثي أعضائه من الأعضاء الذين نجحوا بالتزكية والذي كان موضع نقد شديد من كافة شرائح المجتمع.

وكان رئيس الوزراء وصفي التل راغباً منذ بداية تشكيل حكومته في 1962/1/28 في حل هذا المجلس، ورغم محاولاته العديدة لإقناع الملك بذلك إلا أنها لم تنجح، ولكنه في نهاية المطاف استطاع إقناع الملك بضرورة الحل مؤكداً أن ذلك يتلاءم مع توجيهات جلالته

التي ضمنها كتاب الإسناد إليه وتشجيع الحياة الديمقراطية، وحتى لا يعكس هذا المجلس الذي تم انتخابه بطريقة مشكوك فيها حيث إن الأكثرية نجحت بطريقة التزكية انطباعا سيئا عن الحكومة الجديدة التي تدعي القضاء على الفساد.

ووافق الملك على الحل وذلك بتاريخ 1962/10/17 وقد قامت الحكومة على إثر ذلك بإجراء انتخابات جديدة للمجلس النيابي في 1962/11/25 وقدمت استقالتها في 1962/12/4[1].

8- **حل مجلس النواب في** 1963/4/21

امتد هذا المجلس من تاريخ 1962/11/5 حتى 1963/4/21 وحل بناء على طلب الحكومة بعدما حجب مجلس النواب الثقة عن الحكومة، خاصة أن هذا المجلس قد جاء إثر انتخابات نزيهة، ولكن نتيجة لبعض الظروف المتغيرة في الدول العربية لعبت السياسة الخارجية دورا في إحداث هذا الحل.

فعلى أثر الوحدة بين سوريا والعراق خرجت مظاهرات في كافة الأقطار العربية مطالبة بالانضمام لهذه الوحدة، وكانت الأردن من بين هذه الأقطار التي اجتاحتها المظاهرات مما أدى إلى تدخل السلطات لقمع هذه المظاهرات[2].

حيث شكل رئيس الوزراء سمير الرفاعي وزارة جديدة في 1963/3/27 خلفت وزارة وصفي التل، وتقدم ببيانه الوزاري للمجلس

---

(1) سليمان الموسى : تاريخ الأردن في القرن العشرين 1958 – 1993الجزء الثاني، مكتبة المحتسب عمان 1996، ص 54.

(2) سليمان الموسى : تاريخ الأردن، مرجع سابق، ص57 .

لنيل الثقة، وحددت جلسة 1963/4/20 موعدا لمناقشة البيان الوزاري وطلب الثقة للحكومة وفقا لبرنامجها السياسي.

وعلى إثر ذلك علم رئيس الوزراء أن عدد كبير من النواب ينوون حجب الثقة عن حكومته فوقف عاجزاً عن عمل أي شئ فلم يستطع أن يحل المجلس قبل انعقاد جلسة الثقة؛ لأن هناك تعديلاً دستورياً صدر في عام 1958 يمنع حل مجلس النواب خلال الفترة الزمنية بين جلسة إلقاء البيان وجلسة الثقة[1].

فلم يعد أمام رئيس الوزراء إلا مواجهة النواب وعقدت جلسة وتحدث فيها أكثر من أربعون نائباً، ووجهت انتقادات لسياسة الحكومة وأعلن واحد وثلاثون نائباً أنهم سيحجبون الثقة عن الحكومة وأعلن عشرة أنهم سوف يعلنون موقفهم بعد سماع رد رئيس الوزراء على المسائل التي أثارها بعض النواب[2].

وعلى إثر ذلك أعلن رئيس الوزراء في مجلس النواب أنه سيقوم بتقديم استقالة الحكومة للملك في هذا اليوم ليرى رأيه فيها، وتم قبول استقالة الحكومة، وشكلت حكومة جديدة كانت مهمتها تتمثل في حل مجلس النواب وإجراء انتخابات جديدة على أساس أن مجلس النواب لم يعبر تعبيرا صادقا عن رأي الأمة حيث تم حل مجلس النواب.

---

(1) نصت المادة (2/54) من الدستور الأردني لعام 1952 على أنه "يؤجل الاقتراع على الثقة لمرة واحدة لا تتجاوز مدته عشرة أيام إذا طلب ذلك الوزير المختص أو هيئة الوزارة، ولا يحل المجلس خلال هذه المدة".

(2) إبراهيم حمدان : حق حل البرلمان في الأردن، مرجع سابق، ص 97.

9- حل مجلس النواب في 1966/12/23

جرت الانتخابات النيابية في 6 تموز من عام 1963، وقد امتد عمل هذا المجلس من تاريخ 1963/7/7 حتى تاريخ حله 1966/12/23 أي بعد مرور ثلاث سنوات ونصف على انتخابه، حيث وقعت بعض الأحداث المهمة التي صاحبت هذه المرحلة منها :عدم تحقيق الوحدة بين مصر وسوريا والعراق أهدافها؛مما أدى إلى انحسار آمال الكثيرين، وكذلك إنشاء منظمة التحرير الفلسطينية عام 1964 وما شاب العلاقات ما بين الأردن والفدائيين الفلسطينيين من توتر وتدهور.

على إثر اجتياح إسرائيل منطقة السموع بالخليل اندلعت مظاهرات عنيفة في معظم مناطق الضفة الغربية والشرقية؛حيث دمر الاحتلال أكثر من 125 منزلا وقتل عددا من الأشخاص ردا على مقتل ثلاثة جنود صهاينة.

وعلى إثر ذلك تم حل مجلس النواب في 1966/12/23 بعد مرور شهر على أحداث السموع، وقد حل المجلس وبرر ذلك بأن المظاهرات عكست عدم رضا الشعب عن البرلمان وأن هذا البرلمان لم يعد يمثل الشعب وخاصة الشكوك التي كانت تدور حول كيفية تشكيله وبخاصة الأعضاء الذين فازوا بالتزكية، أي انه لم يكن هناك خلاف أو نزاع بين الحكومة والمجلس النيابي[1].

---

(1) عوض الليمون : مرجع سابق، ص219.

10- **حل مجلس النواب** 1974/11/23(1)

تم إجراء انتخابات نيابية في ضفتي الأردن في 1967/4/15 أي قبل العدوان الإسرائيلي بحوالي شهرين، واستمر هذا المجلس في ولايته حتى انتهاء مدته الدستورية وهي 1971/4/18، ولكن بسبب الاحتلال للضفة الغربية لم تجر الانتخابات النيابية فقد جرى تمديد المجلس لمدة سنتين حتى 1973/4/18 وعلى إثر قرارات مؤتمر القمة العربية السابع الذي عقد بالرباط في 1974/10/26 والذي أقر الاعتراف بمنظمة التحرير الفلسطينية كممثل شرعي ووحيد للشعب الفلسطيني والموافقة على حكم فلسطيني في الضفة الغربية من نهر الأردن بعد انتهاء الاحتلال الصهيوني.

صدرت الإرادة الملكية في 1974/11/23 بحل مجلسي النواب والأعيان، وبعد أن طالت مدة غياب البرلمان لمدة تجاوزت السنة والنصف وعدم إجراء انتخابات عامة في الموعد الدستوري، قامت الحكومة بدعوة المجلس المنحل إلى عقد دورة استثنائية لمدة يوم واحد بتاريخ 1976/2/5 لإدخال تعديل دستوري على المادة (73) من الدستور والتي منحت رئيس الدولة الحق بتأجيل إجراء الانتخابات العامة في حالة توافر ظروف معينة، وبموجب هذا التعديل منح الملك حق تأجيل الانتخابات إلى أجل غير محدد.

وبعد إجراء التعديل صدرت الإرادة الملكية بحل مجلس النواب اعتباراً من 1976/2/7 وظل هذا المجلس منحلاً حتى عام 1984، وخلال هذه الفترة عملت الحكومة على تشكيل المجلس الوطني

---

(1) فلاح محمد فلاح الخطيب : مرجع سابق، ص156 -158.

الاستشاري والذي اتسم بطبيعته الاستشارية للسلطة التنفيذية وإبداء مشورته لها.

11- حل مجلس النواب 1988/7/30

حل مجلس النواب الذي يعد في الأساس امتداداً للمجلس النيابي المنحل إثر فك الارتباط الإداري والقانوني مع الضفة الغربية عام 1988 على اثر طلب تقدمت به منظمة التحرير الفلسطينية في مؤتمر الجزائر بضرورة فك الارتباط بين الضفتين، وبعد تلبية القرار العربي أصدر مجلس الوزراء بتاريخ 1988/7/31 إعلاناً بفك الارتباط، وقد تبع ذلك صدور الإرادة الملكية بإجراء الحل والتي خلت من الإشارة لتعليل قرار الحل.

إلا أنه بعد فك الارتباط فإن أعضاء المجلس الذين يمثلون الضفة الغربية يصبحون مجردين من أية صفة نيابية في الأردن، لذا كان من المنطق والواجب أن يحل هذا المجلس الذي فقد نسبة عالية من أعضائه دفعة واحدة، وكذلك فإن المدة التي قضاها أعضاء هذا المجلس مدة طويلة غابت عنها الديمقراطية، ومرور مدة طويلة لانقطاع الحياة النيابية تجاوزت عشر سنوات سيؤدي إلى انقطاع العلاقة ما بين الناخبين بهؤلاء الأعضاء وانقضاء الصفة التمثيلية التي تربطهم ببعض[1].

وعلى الرغم من إنشاء مجلس استشاري مكون من ستين عضوا يحل مؤقتاً محل البرلمان لإبداء المشورة للسلطة التنفيذية فإنه لا يمكن اعتباره مجلساً نيابياً؛لأن طريقة تعيين أعضائه تمت عن طريق السلطة التنفيذية واختصاصاته لم تتجاوز الدور الاستشاري. وبما أن المجلس

---

(1) مصطفى العتوم ومنتصر حميد: النظام النيابي الأردني 1998، ص96.

النيابي عاد لممارسة اختصاصاته ابتداء من 1984/1/16 على أساس (المجلس العاشر) وقد مُدّ لسنتين بعد انتهاء مدته الدستورية وعلى اثر فك الارتباط الإداري والقانوني مع الضفة فقد تم حله بإرادة ملكية اعتبارا من 30 تموز 1988[1].

12- **حل مجلس النواب في** 1993/8/4

جرت الانتخابات النيابية في 8 تشرين ثاني من عام 1989 إثر الأحداث التي ألمت بالبلاد للمطالبة بإجراء الانتخابات وعودة الحياة النيابية والمطالبة بإطلاق الحريات العامة ومكافحة الفساد ومعالجة الأزمة الاقتصادية، واشترك في هذه الانتخابات التي جرت وفقا لقانون الانتخاب لسنة 1986 والذي بموجبه يستطيع كل ناخب اختيار عدد من المرشحين في الدائرة الواحدة، وحل هذا المجلس يوم 4 آب 1993علما بان مدته الدستورية تنتهي في 1993/11/25، حيث كان قرار الحل خالياً من الإشارة إلى سبب الحل، إلا أن مبرر الحكومة في ذلك أنه لا يجوز لأعضاء المجلس أن يشاركوا في الانتخابات القادمة وهم متمتعون بحصانتهم البرلمانية والتي من شأنها التأثير على المرشحين الآخرين.

بالإضافة إلى ذلك فإن الدورة العادية للمجلس قد انتهت ولم يتم تقديم طلب من أعضاء المجلس لعقد دورة استثنائية، فالمجلس لا يستطيع الانعقاد خلال الفترة المتبقية من حياته النيابية، وقامت الحكومة بحل المجلس لتسلبه حقه التشريعي فتصدر القانون المؤقت المعدل لقانون الانتخابات، ولم تكن الحكومة قادرة على تقبل فكرة المعارضة والمواقف التي كان يتبناها البرلمان، فضلاً عن المتغيرات الدولية التي لم

---

(1) عوض الليمون : مرجع سابق، ص 223.

تعد تخفى على احد من أن اللعبة الديمقراطية في دول العالم الثالث لا تناسبها الجرعات الكبيرة ولا الإرادة الحرة النزيهة حيث كان ذلك من انتقادات الأحزاب للحكومة[1].

وعلى إثر هذا الحل قامت الحكومة بإصدار قانون مؤقت معدل لقانون الانتخابات عرف باسم قانون الصوت الواحد والذي بموجبه يسمح لكل ناخب باختيار مرشح واحد من الدائرة الانتخابية، مع أن القانون السابق كان يسمح باختيار عدد من المرشحين ضمن الدائرة الانتخابية الواحدة يعادل عدد المقاعد المخصصة للدائرة التي ينتمي إليها[2].

وكذلك يرى البعض أن أحد أسباب الحل تكمن في أن الحكومة كانت ترغب في التخلص من دور المعارضة لمعاهدة السلام مع إسرائيل التي كان يقودها نواب جبهة العمل الإسلامي[3].

إلا أن الواقع غير ذلك؛لأن مدة مجلس النواب قد شارفت على الانتهاء، وجاء الحل تطبيقا لأحكام المادة (68) من الدستور، ولكن ما ذكر قد يكون وراء إقدام الحكومة على تعديل النظام الانتخابي من نظام القائمة إلى نظام الصوت الواحد، وأقرت الحكومة هذا القانون بسبب ما وجدته من معارضة قوية لمجلس النواب ولأن الأردن كان بصدد توقيع اتفاقية السلام مع إسرائيل[4].

---

(1) إبراهيم حمدان : حق حل البرلمان في الأردن، مرجع سابق، ص117 -120.

(2) سليمان موسى : تاريخ الأردن في القرن العشرين، مرجع سابق، ص 622-623.

(3) إبراهيم حمدان : حق حل البرلمان في الأردن، مرجع سابق، ص114.

(4) خالد الهميسات، خالد موسى الزعبي : الحياة البرلمانية في الأردن 1989-2001، 2004، ص235.

13- **حل مجلس النواب في** 1997/9/1

بعد أن أجريت الانتخابات النيابية لهذا المجلس في 1993/11/8 وفقا لقانون الانتخابات المؤقت رقم 15 لسنة 1993 وما لحقه من تعديلات والذي كان ينص على أن للناخب اختيار مرشح واحد عن دائرته[1].

وكان أمام هذا المجلس مهمة صعبة وخاصة في مجال السياسة الخارجية للبلاد تمثلت بمعاهدة السلام الأردنية الإسرائيلية والتي وافق عليها مجلس النواب بتاريخ 1994/11/16.

وقد حل هذا المجلس بتاريخ 1997/9/1 أي قبل شهرين من اكتمال أربعة سنوات كاملة، وذلك لإجراء الانتخابات النيابية للمجلس النيابي.

14- **حل مجلس النواب** 2001/6/16[2]

جرت الانتخابات النيابية لهذا المجلس بتاريخ 1997/11/29، وقد حل هذا المجلس بتاريخ 2001/6/16 تطبيقا للفقرة الثانية من المادة (68) من الدستور والتي توجب ضرورة إجراء انتخابات عامة لاختيار أعضاء مجلس النواب خلال فترة الأشهر الأربعة على انقضاء مدة المجلس.

وتبع قرار الحل إصدار القانون المؤقت رقم 34 لسنة 2001 ورقم 42 لسنة 2001 والذي يتعلق بتقسيم الدوائر الانتخابية في المملكة

---

(1) احمد زياد أبو غنيمة : ملامح الحياة السياسية في الأردن منذ العشرينات وحتى التسعينات 1998، ص276-277.

(2) عوض الليمون : مرجع سابق، ص227 -228.

لتطبيقه في الانتخابات المقبلة لمجلس النواب، رغم مقاطعة بعض الأحزاب للانتخابات خاصة الإخوان المسلمين، احتجاجاً على قانون الصوت الواحد والعملية السلمية مع إسرائيل، وفي يوم 2001/7/24 صدرت الإرادة الملكية بتأجيل إجراء الانتخابات، واستمر هذا التأجيل لمدة سنتين وبررت الحكومة هذا التأجيل بعاملين:الأول يتعلق بإصدار البطاقة الانتخابية، والثاني يتعلق بظروف إقليمية قد تؤثر على البلاد وخاصة المسألتين العراقية والفلسطينية[1].

على إثر ذلك التأجيل صدرت دعوات متعددة لعودة مجلس النواب المنحل للانعقاد، إلا أنه تم حسم هذه المسألة بصدور الإرادة الملكية بإجراء الانتخابات العامة للمجلس النيابي الجديد بتاريخ 2003/6/17.

15- **حل مجلس النواب في** 2009/11/24 : [2]

وبعد الانتهاء من كتابة هذه الرسالة وجدنا بان هناك حلا جديدا وقع بالأردن لذا حاولنا إضافته بشئ مختصر وذلك من خلال ما تناقلته وسائل الإعلام.

حيث أصدر الملك عبد الله الثاني قراراً بحل البرلمان رغم عدم مرور سوى عامين على انتخاب البرلمان؛وذلك بسبب الظروف الاقتصادية والخلاف ما بين الحكومة والبرلمان بالرغم من حصول هذه الحكومة على أكبر نسبة تأييد من البرلمان، وقد قوبل قرار الحل بارتياح شعبي

---

(1) خالد موسى الزعبي : أضواء على العملية الانتخابية وإفرازاتها لمجلس النواب الرابع عشر لسنة 2003 نظريا وعمليا – مقالة منشورة في مجلة رسالة الأمة – المجلد الثاني عشر– العدد 50 – أيلول 2003، ص27–30 أشار إليها عوض الليمون، مرجع سابق، ص228.

(2)www.alqabas.com.kw/Article.aspx?id=553310

وجماهيري واسع، لأنهم شعروا بأن البرلمان أصبح لا يعبر عن رغباتهم، وكذلك فقد أصدر الملك قراراً بحل مجلس الأعيان وإعادة تشكيله من جديد.

ويلاحظ من هذه التطبيقات التي أوردناها أن حق الحل الذي تم ممارسته جاء خاصة في القانون الأساسي ليرجح كفة السلطة التنفيذية على التشريعية؛مما أدى إلى هيمنة المجلس التنفيذي على المجلس التشريعي، بالإضافة إلى كون القانون الأساسي انطوى على كثير من أوجه النقص والذي يؤدى إلى أن تتعطل الحياة النيابية.

أما في الدساتير التي وجدت في العهد الملكي فوجدنا أن دستور 1952 قد أقر حق الحل لتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كسلاح مواز لحق المساءلة الوزارية إلا أن الواقع العملي أشار إلى اختلال هذا التوازن لصالح السلطة التنفيذية من خلال التدخل في أعمال السلطة التشريعية وذلك بحق الحل وحق تأجيل إجراء الانتخابات العامة إلى أجل غير محدد؛ مما يؤدي إلى عرقلة الحياة البرلمانية وإهدار مبدأ الفصل بين السلطات.

وكذلك فإن الفقه الدستوري يجمع على أن الحكومات تلجأ لحل البرلمان لدوافع مختلفة تتمثل في إيجاد أغلبية برلمانية ثابتة مؤيدة للسلطة التنفيذية في حالة احتدام الخلاف بين البرلمان والحكومة، أو في حالة رغبة الرئيس في الحصول على تأييد لسياسته[1].

---

(1) زين بدر فراج : القيود الواردة على حق رئيس الدولة في حل المجلس النيابي، مرجع سابق، ص 125-141.

ونجد أن التطبيقات الدستورية في الأردن قد تعددت ويأتي في مقدمتها الخلاف بين الحكومة والبرلمان، وقد استخدم حق الحل نكاية بأعمال وتوجهات مجلس النواب وعدم تنفيذ رغباته.

ويشير الواقع العملي إلى أن بعض الحكومات قد أساءت استخدام حق الحل في مخالفة منها لأحكام الدستور من خلال عدم ذكر أسباب الحل ووجود القوانين المؤقتة التي يعمل بها في بعض الأحيان وحتى هذه اللحظة.

ولم يفرق قرار الحل بين الحل بمدلوله القانوني أي قبل انتهاء الفصل التشريعي المحدد لمجلس النواب، والحل بسبب قرب انتهاء مدته لإجراء الانتخابات.

الفصل الثاني

حق الحل في النظام المصري

توالت على مصر عدة تشريعات أساسية لتنظيم الحياة السياسية فيها من خلال عدة قوانين ولوائح، ومن ثم تم إلغاؤها قبل صدور أول دستور في العهد الملكي دستور 1923 والذي يعد من الناحية التاريخية مصدرا للدساتير المصرية المتعاقبة وصولا إلى دستور عام 1971 والإعلان الدستوري 2011 الصادر عن المجلس العسكري؛حيث تضمنت هذه الدساتير في قواعدها نصوصا تمنح رئيس الدولة حق حل المجالس النيابية المنتخبة.

وإن اختلفت هذه الدساتير فيما بينها من حيث الجهة المختصة بحق الحل وحالات الحل وحول تقييدها أو تضمينها بعض الضمانات الدستورية والتي تحد من إساءة استخدام هذا الحق.

لذا سنقوم بدراسة حق الحل في النظام المصري في مبحثين على النحو الآتي:

المبحث الأول : حق الحل وتطبيقاته في العهد الملكي.

المبحث الثاني : حق الحل وتطبيقاته في العهد الجمهوري.

المبحث الأول

حق الحل وتطبيقاته في العهد الملكي

من المعروف أن دستور 1923 هو أول دستور مصري بعد إعلان الاستقلال ويعد هذا الدستور مصدراً أصيلاً لكافة الدساتير التي تعاقبت على مصر في تاريخها الدستوري وتلاه دستور1930.

حيث إن دستور 1923 نقل مصر إلى مرحلة دستورية جديدة واستخدم لأول مرة مصطلح دستور بدلا من اسم لائحة أساسية أو قانون نظامي.

وعلى إثر الخلافات الحادة بين الملك والسلطات الدستورية وتأجيل انعقاد البرلمان وتعطيل الحياة النيابية تم إلغاء دستور 1923 ووضع دستور عام 1930 والذي لم يستمر سوى خمس سنوات، وأمام المطالبة الشعبية والحزبية وما صاحبه من تذمر للاستهانة بإرادته صدر الأمر الملكي في نوفمبر 1934 بإبطال العمل به وإعادة العمل بأحكام دستور 1923 بمقتضى الأمر الملكي الصادر في 12 ديسمبر 1935 والذي ظل معمولا به حتى العاشر من ديسمبر 1952 بعد قيام ثورة 23 يوليو 1952[1].

لذا سنتناول هذا المبحث في مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول : تنظيم حق الحل في العهد الملكي.

المطلب الثاني : تطبيقات حق الحل في العهد الملكي.

---

(1) محمد انس قاسم جعفر : القانون الدستوري، دار النهضة العربية 1997، ص158.

المطلب الأول
تنظيم حق الحل في العهد الملكي

سنتطرق في هذا المطلب إلى دستور 1923 ودستور 1930 باعتبارهما الدستورين اللذين وجدا في العهد الملكي؛لذا سنتناول كيفية تنظيم حق الحل في كل منهما على النحو الآتي:

أولا : تنظيم حق الحل في ظل دستور 1923

لقد تبني دستور 1923 صراحة النظام النيابي من خلال تضمين العديد من نصوصه مبادئ هذا النظام؛حيث قررت المادة (23) من الدستور أن جميع السلطات مصدرها الأمة واستعمالها يكون على الوجه المبين بالدستور،وبذلك فإن الدستور يكون قد تبني صراحة مبدأ سيادة الأمة حيث كان يؤمن بأن الأمة هي مصدر السلطات،ومن ناحية أخرى فقد كان تقرير الدستور لمبدأ سيادة الأمة تتويجا للحركة القومية التي أخذت مظهر الثورة في غضون سنة 1919[1].

وجاء في المادة (24) أن "السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلس الشيوخ والنواب"،فهذا الدستور قد أقر بوجود البرلمان المكون من مجلسين وهو يعتبر من مرتكزات النظام البرلماني؛وتطبيقا لذلك فقد نصت المادة (73) على"أن يتكون البرلمان من مجلسين مجلس الشيوخ ومجلس النواب".

---

(1) طعيمة الجرف : مرجع سابق، ص84.

وقد بينت أن مجلس النواب يقوم على قاعدة الانتخاب الكامل[1].

وجاءت المواد 74 ، 82 من الدستور حول كيفية تشكيل كل من المجلسين، ونصت المادة (74) على أن "يؤلف مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء يعين الملك خمسهم وينتخب الثلاثة أخماس الباقون بالاقتراع العام".

ونصت المادة (82) على أن "يؤلف مجلس النواب من أعضاء منتخبين بالاقتراع العام "وتختلف مدة العضوية في كل من المجلسين، فمدة العضوية في مجلس الشيوخ عشر سنوات، على أنه يجوز إعادة انتخاب وتعيين من انتهت عضويته، أما مجلس النواب فإن مدة العضوية فيه خمس سنوات.

ووفقا لهذين النصين فإن مجلس الشيوخ يتألف من نوعين من الأعضاء أعضاء معينين من قبل الملك ويتم انتخاب الباقي بالاقتراع العام، ولم يحدد الدستور عدد أعضاء هذا المجلس.

وقرر الدستور في المواد 24 ، 25 ، 35 ، 36 بشأن السلطة التشريعية ما يفيد اشتراك البرلمان والملك في العملية التشريعية بحيث لا يصدر قانون إلا إذا قرره البرلمان وصدق عليه الملك.

---

(1) سليمان الطماوي: النظام الدستوري المصري تطوره منذ الاستقلال وحتى الآن – بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية السنة السابعة والعشرون العدد الثاني – ديسمبر 1985، ص 19.

ومما سبق يلاحظ من هذه النصوص أن الدستور قد أخذ بالنظام النيابي البرلماني[1] حيث أقام الدستور النظام السياسي للدولة المصرية على أساس قاعدة النظام الملكي البرلماني؛ ولذلك كانت السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع البرلمان.

كما كان الملك يتولى سلطاته الدستورية بواسطة وزرائه طبقا للمادة (48) من الدستور[2].

وقد نظم الدستور العلاقة ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فمنح السلطة التشريعية عدة وسائل تمارس بموجبها الرقابة على السلطة التنفيذية ومنها حق السؤال، حق الاستجواب، التحقيق البرلماني، مع إقراره مبدأ المسئولية الوزارية وهي أحد طرفي النقيض في النظام البرلماني الذي يمثل حق الحل طرفه الآخر.

وذلك في المادة (62) والتي جاء فيها أن "الوزراء مسئولون بالتضامن لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة وكل منهم مسئول عن أعمال وزارته".

ونصت المادة (65) على أنه "إذا قرر مجلس النواب بالأغلبية العادية عدم الثقة بالوزارة، وجب عليها أن تستقيل فإذا كان القرار خاصا بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة".

---

(1) رمزي الشاعر : القانون الدستوري النظرية العامة – القسم الثاني، مرجع سابق، ص428 وما بعدها. ثروت بدوي: القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، مرجع سابق، ص 197 –200. جابر جاد نصار : الوسيط في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص273 –278.

(2) يحيى الجمل : ظروف وضع دستور 1923 – مجلة القانون والاقتصاد السنة الثانية والثلاثون العدد الثاني 1968، ص 499.

حيث يلاحظ أن الدستور قد أقر مبدأ المسئولية الوزارية بفرعيها سواء كانت تضامنية أم فردية ،ونتيجة لخطورة الآثار التي تترتب على إعمال قواعد المسئولية الوزارية فقد قرر الدستور أنها لا تكون إلا أمام مجلس النواب،وذلك بالنظر إلى أن هذا المجلس هو وحده المنتخب من الأمة والممثل لإرادتها بخلاف مجلس الشيوخ الذي كان يجمع بين الانتخاب والتعيين[1].

وكذلك منح الدستور الحكومة حق التدخل بأعمال البرلمان،وتتمثل هذه الأعمال بحق الحكومة بحل البرلمان بالإضافة إلى حق السلطة التنفيذية بدعوة البرلمان إلى الانعقاد وفض الدورة البرلمانية وتأجيل اجتماعات البرلمان.

أما عن حق الحل فنجد أن دستور 1923 منح السلطة التنفيذية والممثلة برئيس الدولة الملك حق حل مجلس النواب،وهو ما نصت عليه المادة (38) من الدستور "للملك حق حل مجلس النواب" إلا أن هذه الصياغة جاءت مطلقة ،فأعطت الحق في حل مجلس النواب دون إيضاح ويعني ذلك أن الحل كما يكون ملكيا يمكن أن يكون وزارياً[2].

وبالرجوع إلى الأعمال التحضيرية للجنة واضعي الدستور لم تتوقع استعمال الحل الوزاري إلا في حالتين فقط: الحالة الأولى وهي عند طلب الوزارة التي لا تحظى بالأغلبية البرلمانية بحل مجلس النواب،والثانية

---

(1) إبراهيم شلبي : مرجع سابق، ص397. محمود عاطف البنا : الوسيط في النظم السياسية ، ط2، 1994، ص 208. جابر جاد نصار : الوسيط في القانون الدستوري، 1996، ص259.

(2) سليمان الطماوي : السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص525. السيد صبري : مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص620.

عندما يرفض الملك قبول استقالة الوزارة، وفي هذه الحالة يقوم بحل البرلمان والاحتكام للشعب بدعوى أن البرلمان لم يعد معبرا عن الرأي العام[1].وقد أيد هذا الرأي جانب من الفقه الدستوري الذي يرى أن لجنة وضع الدستور لم تتوقع إمكانية استعمال الحل الملكي[2].

إلا أن الملك قد يقدم على حل البرلمان في حالة حدوث خلاف في الرأي بين البرلمان والوزارة، وفي تلك الحالة يكون بإمكان الملك أن يقوم بإقالة الوزارة وتعيين وزارة جديدة تقبل حل البرلمان، أو أن يقوم بإقالة الوزارة المؤيدة بالأغلبية وتعيين وزارة من الأقلية تقوم بمهمة حل البرلمان، وبذلك يكون الحل قد وقع بناء على رغبة الملك[3].

وبذلك فالدستور يسمح باستخدام حق الحل في صورته الملكية والوزارية، وكذلك فإن حق الحل مقتصر هنا فقط على مجلس النواب دون مجلس الشيوخ؛لذلك فإن مجلس الشيوخ يكون محروما من حق إثارة المسئولية الوزارية.

أما عن الضمانات الدستورية على سلطة الحل في دستور 1923.

فقد تضمن دستور 1923 مجموعة من الضمانات تحول دون إساءة استخدام حق الحل وعدم استبداد السلطة التنفيذية بالسلطة وحتى لا تصبح مطلقة مما يؤدي إلى اختلال في النظام البرلماني من خلال هيمنة

---

(1)احمد عبد اللطيف السيد : مرجع سابق، ص366-367.

(2) أنور الاهواني : مرجع سابق، ص 272.

(3) محمد عبد الحميد أبو زيد : حل المجلس النيابي، مرجع سابق، ص120-121.

وسيطرة السلطة التنفيذية على أعمال الدولة مما يؤدي إلى الدكتاتورية وإهدار حقوق الأفراد[1].

ومع وجود بعض الأحكام في هذا الدستور توجب ضرورة اجتماعه في حالة حله للنظر في بعض المسائل[2].

ومن بين هذه الضمانات إجراء انتخابات عامة، حيث تقضي هذه الضمانة بضرورة إجراء انتخابات عامة على إثر حل المجلس في مدة زمنية لا تتجاوز شهرين من تاريخ قرار الحل، وجاء ذلك في المادة (89) من الدستور "الأمر الصادر بحل مجلس النواب يجب أن يشتمل على دعوة المندوبين لإجراء انتخابات جديدة في ميعاد لا يتجاوز شهرين، وعلى تحديد ميعاد لاجتماع المجلس الجديد في العشرة أيام التالية لتمام الانتخاب".

وقصد من هذه الضمانة وضع مدة زمنية ملائمة حتى لا تتراخى السلطة التنفيذية في إجراء الانتخابات[3].

---

(1) محمد كامل ليلة : مرجع سابق، ص483.

(2) الحالة الأولى وفاة الملك حيث أوجبت المادة 52 من الدستور ضرورة اجتماع مجلسي النواب والشيوخ خلال عشرة أيام من تاريخ إعلان الوفاة، ولو كان المجلس منحلاً، أما الحالة الثانية فهي خلو العرش في هذه الحالة أوجبت المادة 54 ضرورة اجتماع المجلسين على شكل هيئة مؤتمر لاختيار الملك البديل، فإذا كان مجلس النواب منحلاً فإنه يعود لممارسة اختصاصاته حتى يجتمع المجلس الذي يخلفه.

(3) زين بدر فراج : القيود الواردة على حق رئيس الدولة بحل المجلس النيابي، مرجع سابق، ص59 وما بعدها .

كذلك من شأن هذه الضمانة الحد من إساءة استعمال حق الحل من جانب السلطة التنفيذية؛لأنه في الدول الملكية تلعب شخصية الملك بما لها من تأثير وهيبة في النفوس دورا يساعد في إيجاد الاعتدال في تصرفات الأحزاب مما يمنع الوزارات المتعاقبة من مطالبة الملك بحل المجالس النيابية ويمنع الوزارة من تجاوز حدودها الدستورية أثناء الحل(1).

أما الضمانة الثانية فقد نصت عليها المادة (81) من الدستور بقولها "إذا حل مجلس النواب في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر".

وتعد هذه الضمانة منطقية كونها تجعل من الحل لنفس السبب لا معنى له؛ لأنه إذا كان الهدف من الحل هو التعرف على رأي الشعب في مسالة معينة وتمكنت الحكومة من الوقوف على رأي الشعب بعد الحل الذي أجرته.

بالإضافة إلى ذلك فقد عمل الدستور على إضافة أحد القيود على سلطات الحكومة أثناء الحل،وذلك بمنعها من ممارسة بعض الأعمال ذات الخطورة والخاصة في فترة الحل؛ حيث لا يجوز لها أن تصدر مراسيم بقوانين استنادا إلى المادة (41) من الدستور(2).

---

(1) السيد صبري : مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص624.

(2) والتي تنص على أنه "إذا حدث فيما بين ادوار الانعقاد ما يوجب الإسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، فللملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط أن لا تكون مخالفة للدستور ويجب دعوة المجلس لعرض هذه المراسيم عليه في أول اجتماع له، فإذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون".

وقررت المادة (45) من الدستور عدم استطاعة الحكومة إعلان الأحكام العرفية في فترة حل البرلمان، ومع ذلك فإنها تستطيع إعلان الأحكام العرفية طبقا لحالة الضرورة[1].

مدى اشتراط موافقة أحد المجلسين على حل المجلس الآخر.

خلا دستور 1923 من أي نص يشترط موافقة أحد المجلسين على حل المجلس الآخر، إلا أنه كانت هناك بعض الاقتراحات في لجنة وضع المبادئ العامة للأخذ بالطريقة الفرنسية والتي تشترط موافقة مجلس الشيوخ على حل مجلس النواب إلا أن هذا الاقتراح تم رفضه[2].

وأيد بعض الفقه ما قررته اللجنة بقوله "ولا شك أن اللجنة قد أحسنت برفض هذا الاقتراح؛لأن شرط موافقة مجلس الشيوخ هو شرط معيب مفسد للتوازن الواجب إيجاده بين السلطة التشريعية والتنفيذية، وأن حق الحل هو الحق الموازي للمسئولية الوزارية، وعلى هذا الأساس يجب أن يكون في يد السلطة التنفيذية دون غيرها .... إن أخذ موافقة مجلس الشيوخ تجعل استعمال هذا الحق في حيز العدم؛وذلك أن مجالس البرلمان هي عادة من لون سياسي واحد فإذا ما طلبنا من أحدهما الموافقة على حل الآخر فان ذلك يبدو شاذاً ومتعذر المنال.

كما أن أخذ موافقة مجلس الشيوخ على حل مجلس النواب معناه السماح لمجلس الشيوخ بالتدخل في المسئولية الوزارية من اختصاص

---

(1) عمر حلمي فهمي : الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دارسة مقارنةط1 دار الفكر العربي 1980، ص11. احمد مدحت علي: الرسالة السابقة، ص96.

(2) محمد عبد الحميد أبو زيد : حل المجلس النيابي، مرجع سابق، ص124.

مجلس النواب وحده، وإذا افترضنا جدلا أن اخذ موافقة مجلس الشيوخ أمر مستطاع فإن ذلك معناه أن السلطة التشريعية هي التي تحل نفسها، ولا يعد ذلك اختصاصاً تنفيذياً واجباً لإيجاد التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولاشك أن هذه الحالة تؤدي إلى الإخلال بالتوازن المفروض بين السلطتين فتطغى السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية؛ لأنها قد أصبحت تحد من إمكانية استعمال حق الحل"(1).

وحول إمكانية حل مجلس الشيوخ وجدنا أن دستور 1923 لم يرد به نص يدل على ذلك إلا أن المنطق يتحدث بعدم إمكانية حل مجلس الشيوخ من قبل الحكومة؛لأن حق الحل وجد كحق مقابل للمسئولية الوزارية، وبما أن الحكومة غير مسئولة أمام مجلس الشيوخ وإنما تكون مسئوليتها أمام مجلس النواب كما ورد في نص المادة (61) من الدستور والتي جاء فيها أن المسئولية تكون أمام مجلس النواب وحده دون مجلس الشيوخ(2).

ويعود السبب في ذلك إلى أن مجلس الشيوخ يتم اختياره بالتعيين والانتخاب؛وعليه فمجلس الشيوخ لا يمثل الشعب تمثيلاً صحيحاً؛لذلك اقتصرت إثارة المسئولية على مجلس النواب دون مجلس الشيوخ.

وبناءً على ذلك فإن الدستور لم يتضمن النص على حق الحكومة في حل مجلس الشيوخ لعدم إمكانية انعقاد مسئوليتها أمامه.

---

(1) السيد صبري : مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص623 –625.

(2) سليمان الطماوي : البحث السابق، ص24.

أما عن الآثار المترتبة على حل المجلس، فلقد رتب دستور 1923 مجموعة من الآثار في حالة حل مجلس النواب والتي تنعكس على مجلس الشيوخ والآخر يحظر على السلطة التنفيذية ممارسة بعض الأعمال نظراً للنتائج الخطيرة التي يمكن أن تترتب على ممارستها في حالة غياب البرلمان وانعدام الرقابة؛حيث إن المادة (81) من الدستور جاء فيها "إذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الشيوخ" وترتيباً على هذا النص فإن جلسات مجلس الشيوخ توقف بحكم الدستور إذا حل مجلس النواب؛ لأن أدوار انعقاد المجلسين واحدة وكذلك فإن قراراته ستكون باطلة وغير دستورية. إلا أن هناك من يرى عكس ذلك؛لأن اجتماع مجلس الشيوخ في زمنه القانوني عند حل مجلس النواب هو اجتماع شرعي والقرارات التي تصدر عنه صحيحة[1].

أما عن الآثار المترتبة على حل مجلس النواب فإن كافة مشروعات القوانين التي لم يتم الموافقة عليها من أي من المجلسين تسقط[2].

وحول إصدار مراسيم بقوانين فإن هذا الاختصاص مقرر للسلطة التنفيذية بناء على نص المادة (41) من الدستور والتي أجازت إصداره في فترة بين أدوار الانعقاد؛حيث إن المشرع حظر إصدار لوائح في فترة حل البرلمان وكانت هذه المسألة محل خلاف فقهي بين مؤيد ومعارض حول مدى جواز إصدار مثل هذا النوع من التشريعات في فترة الحل، وعلى عكس ما جاءت به الدساتير بعدما استطاعت الحكومة إصدار

---

(1) احمد عبد اللطيف السيد : مرجع سابق، ص371.

(2) علي عبد العال : مرجع سابق، ص85 وما بعدها.

مراسيم بقوانين إلا أن الواقع العملي أشار إلى قيام السلطة التنفيذية بإصدار العديد من المراسيم بقوانين خلال الحل.

بالإضافة إلى ذلك فأنه لا يجوز للسلطة التنفيذية إعلان الأحكام العرفية خلال فترة حل المجلس النيابي،وهو ما أكدته المادة (45) من الدستور نظرا لخطورة النتائج التي تترتب على استعمال هذا الحق وخاصة فيما يتعلق بممارسة الحريات العامة[1].

وبما أن إعلان الأحكام العرفية هو من اختصاص السلطة التنفيذية فإنه يتحول إلى عمل برلماني؛لأن الدستور يلزم السلطة بعرض إعلانها مراراً على البرلمان لإقرارها ،ولكن إذا أعلنت هذه الأحكام دون موافقة البرلمان على مرسوم إعلانها يترتب عليها إسقاط هذا الإعلان[2].

ثانياً : تنظيم حق الحل في ظل دستور 1930

بدأ العمل بهذا الدستور بتاريخ 1930/10/22 وانتهى العمل به بتاريخ 1934/11/3؛حيث كان الغرض من تطبيق هذا الدستور وإلغاء دستور 1923 الرجوع بالبلاد إلى أسلوب الحكم المطلق،وتجريد السلطة التشريعية من الوسائل التي تمكنها من رقابة الحكومة والملك.

حيث إن هذا الدستور قرر إلغاء نظام الانتخاب المباشر،وقرر العودة إلى نظام الانتخاب على درجتين الذي اشترط في المندوب نصاباً

(1) نصت المادة 45 من الدستور على أن "الملك يعلن الأحكام العرفية ويجب أن يعرض إعلان الأحكام العرفية فورا على البرلمان ليقرر استمرارها أو إلغاءها فإذا وقع ذلك الإعلان في غير ادوار الانعقاد وجبت دعوة البرلمان للاجتماع على وجه السرعة".

(2) محمد كامل ليلة : مرجع سابق، ص460.

مالياً مرتفعاً، أو أن يكون حاصلاً على الشهادة الابتدائية أو ما يعادلها، كما تم رفع سن الناخب إلى خمسة وعشرين سنة ووضع شروطاً صعبة تمنع كل من يزاول مهنة خارج القاهرة من حق الانتخاب[1].

كذلك وضع شروطاً تؤدي إلى منع أصحاب المهن الحرة من الترشح لعضوية البرلمان، وهو الأمر الذي كانت الحكومة تستهدف به إبعاد المثقفين عن دائرة العمل السياسي[2].

وتبنى هذا الدستور النظام البرلماني صراحة على مبدأ أن الملك يسود ولا يحكم، وذلك في المادة (48) منه والتي تقضي "بأن الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه".

ونصت المادة (60) من الدستور على أن "توقيعات الملك في شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون".

وكذلك نصت المادة (62) على أن "أوامر الملك شفاهية أو كتابية لا تخلي الوزارة من المسئولية"[3].

وتضمن هذا الدستور النص على المسئولية الوزارية للحكومة بوصفها أهم وسيلة للرقابة على أعمالها فنصت المادة (65) من الدستور على أنه "إذا قرر مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لأعضائه عدم الثقة

---

(1) علي الدين هلال : التطور الديمقراطي في مصر، مكتبة نهضة الشرق 1986، ص130.

(2) إبراهيم شلبي : مرجع سابق، ص431.

(3) سليمان الطماوي : النظام الدستوري المصري، بحث سابق، مرجع سابق، ص18.

بالوزارة وجب عليها أن تستقيل،فإذا كان القرار خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة".

كما تضمن ذلك الدستور العديد من القيود التي تعمل على تقوية السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية،فقد جاءت المادة (91) لإنقاص دور الانعقاد إلى خمسة أشهر فقط بعد أن كان ستة أشهر في ظل دستور 1923،وتعد هذه المدة غير كافية لإتمام البرلمان أعماله.

كما حظر هذا الدستور انعقاد هذا البرلمان في دور غير عادي إلا إذا كان طلب الاجتماع مقدما من الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلسين بعد أن كان هذا الاجتماع يتم بموافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء أي من المجلسين في ظل الدستور السابق[1].

أما عن اختصاصات البرلمان فقد حرم الدستور المجلسين من حق اقتراح القوانين المالية والتي كانت تتم بمشاركة بين السلطة التشريعية والتنفيذية،فجاء الدستور ليقصر الحق فيها على السلطة التنفيذية وحدها مع أنها من صميم اختصاص البرلمان[2].

(1) يلاحظ أنه تم تقييد استخدام المسئولية في ظل هذا الدستور بشروط صعبة، فقد اشترط الدستور تقديم طلب موقع عليه من خمس أعضاء مجلس النواب، ولا يجوز البدء في مناقشة هذا الطلب إلا بعد ثمانية أيام من تقديمه ويجب أن يصدر قرار بشأنه في ميعاد لا يتجاوز أربعة عشر يوما من تاريخ تقديمه كما اشترط الدستور ليسحب الثقة من الحكومة أن يتم ذلك بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب".

(2) إبراهيم سلبي : مرجع سابق، ص 431. سليمان الطماوي : النظام الدستوري – مجلة العلوم الإدارية، مرجع سابق، ص21.

أما عن حق الحل فلقد نظم دستور **1930** حق الحل من خلال المادة (38) منه حيث منحت الملك حق حل مجلس النواب.

إلا أن أحكام الدستور قد تضمنت تنظيما مختلفا للحل عما كان موجوداً في دستور 1923.

ولقد جاء هذا الدستور ببعض الضمانات التي كانت واردة في دستور 1923 ومنها ما جاء في المادة (79) منه التي نصت على أنه "إذا حل مجلس النواب لأمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من اجل ذلك الأمر". وهذا يعني أنه لا يجوز حل البرلمان لنفس السبب الذي حل البرلمان الذي قبله من أجله أي عدم التكرار لنفس السبب.

ولذلك جاء في المادة (38) أنه "إذا حل المجلس وجب أن تجري الانتخابات في ميعاد لا يتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ الحل، وأن يدعي المجلس الجديد للاجتماع في ميعاد لا يتجاوز أربعة أشهر من ذلك التاريخ، وميعاد الانتخابات يحدد بالأمر الصادر بالحل أو بأمر لاحق".

حيث يتبين من خلال هذا الدستور أن هناك تراجعاً قد لحق به عما كان معمولاً به في ظل دستور 1923 وذلك على النحو الآتي:

فمن جهة أولى حدد دستور1923 موعد انتخاب المجلس الجديد خلال شهرين إلا أن دستور 1930 أطال هذه المدة إلى ثلاثة أشهر.

ومن جهة ثانية أوجب دستور 1923 تحديد ميعاد اجتماع المجلس الجديد في الأيام العشرة التالية لتمام الانتخاب، إلا أن دستور 1930 جاء فقرر أن يدعى المجلس الجديد للاجتماع في موعد لا يتجاوز أربعة أشهر من تاريخ الحل.

ومن جهة ثالثة إذا كان دستور 1923 قد أوجب أن يشتمل الأمر الصادر بالحل على دعوة المندوبين لإجراء الانتخابات في موعد لا يجاوز شهرين ووجوب أن يكون ذلك في صلب أمر الحل،فإن دستور 1930 قد قرر أن ميعاد الانتخابات يحدد بالأمر الصادر بالحل أو بأمر لاحق(1).

ويلاحظ من خلال هذه النصوص رغبة السلطة التنفيذية في تعطيل البرلمان من خلال ما أوجدته من واقع عملي ونظري، حيث إنها عملت على وضع نصوص الدستور بشكل يجعل الغلبة للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية(2).

وبعد أن انتهينا من عرض الإطار النظري لحق الحل في ظل دساتير العهد الملكي والمتمثلة بدستوري 1923 ، 1930 ومن خلال هذا العرض وجدنا أن هذه الدساتير قد أخذت بالنظام البرلماني من خلال ما ورد بها من نصوص،ورأينا كيف تم تنظيم السلطة التشريعية و دورها ومن له حق الحل و ضمانات حق الحل والآثار المترتبة عليه وذلك من خلال استعراض هذه الدساتير.

وفيما يلى سنقوم باستعراض الإطار التطبيقي لحق الحل أثناء العمل بهذين الدستورين في العهد الملكي،وذلك في المطلب الثاني .

---

(1) خالد عباس مسلم : مرجع سابق، ص413.

(2) ومن هذه المظاهر التي انطوت على قوة السلطة التنفيذية أن الدستور لم يلزم الملك بالدعوة لانعقاد البرلمان في دور غير عادي بناء على طلب الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلسين، ولكن جعل هذه الدعوة رهنا بالضرورة التي تخضع لمطلق تقدير الملك، وكما قررت المادة (156) من الدستور عدم جواز تعديل أحكام هذا الدستور في العشر سنوات التالية لصدوره.

المطلب الثاني
تطبيقات حق الحل في العهد الملكي

أولا : تطبيقات حق الحل ودستوريتها في ظل دستور 1923

شهد دستور 1923 ممارسة حق الحل عدة مرات، وتمثلت أهم هذه التطبيقات في سنوات 1924 ، 1925، 1938 لأسباب مختلفة وسنتناول هذه التطبيقات بالتفصيل:

حل مجلس النواب في 24ديسمبر 1924

أسفرت أول انتخابات عامة عن فوز حزب الوفد برئاسة سعد زغلول بأغلبية ساحقة تمكن بموجبها من تشكيل الوزارة التي أطلق عليها الوزارة الشعبية[1].

وقامت الحكومة بتنفيذ البرنامج الذي أعلنته،ولم يسمح سعد زغلول بتدخل السراي أو الانجليز في الشئون الداخلية للحكم.

وبعد أن استقرت الحكومة في الحكم حتى وقع حادث مقتل السردار البريطاني 19 نوفمبر 1924 استغلت الحكومة البريطانية هذه الحادثة لفرض شروط سياسية؛مما أدى إلى تقديم سعد زغلول لاستقالة الوزارة في 24 نوفمبر 1924 وقبلها الملك في نفس اليوم[2].

---

(1) ثروت بدوي : ثورة 23 يوليو، مرجع سابق، ص195.

(2) عبد الرحمن الرافعي: في أعقاب الثورة المصرية – الجزء الأول ، دار المعارف المصرية القاهرة 1987، ص 230.

وأعلن في نفس اليوم عن تألف وزارة جديدة برئاسة أحمد زيوار باشا[1].

وقد سلمت وزارة احمد زيوار بالمطالب البريطانية التي وردت في إنذار 22 نوفمبر، وكان أول عمل قامت به هذه الوزارة أن أصدرت مرسوما يقضي بتأجيل انعقاد البرلمان لمدة شهر[2]طبقا لأحكام المادة (39) من الدستور وإعادة نظام الانتخاب على درجتين.

وبناءً على قبول الحكومة المطالب البريطانية قررت الهيئة البرلمانية الوفدية المكونة للأغلبية الساحقة في المجلس أن وزارة زيوار قد انتهكت حرمة الدستور بتلبيتها وخضوعها للمطالب البريطانية التي رفضها البرلمان المعبر عن رأي الشعب المصري، وفي 12 ديسمبر رفع 117 عضواً من النواب إلى الملك عريضة يطالبون فيها دعوة البرلمان للانعقاد للنظر في التصرفات غير الدستورية للوزارة.

إلا أن النواب لم يتلقوا رداً على هذه العريضة[3]، مما اضطرهم إلى تقديم طلب آخر في 8ديسمبر من نفس العام، وإزاء ذلك رفع رئيس الوزراء كتابا إلى الملك قال فيه "إن الأغلبية قد رفعت إلى جلالتكم بواسطة مجلس النواب ووكيل مجلس الشيوخ عددا من العرائض ووجهت فيها إلى الوزارة وأعمالها بلهجة عنيفة لوما مطلقا في عباراته، كما أنه غير قائم على أساس، فضلاً عن ظهورها بمظهر عدائي غير صادرة عن رؤية مما لا يمكن تبريره أو الدفاع عنه، وبهذا فقد أحدثت أغلبية مجلس

(1) علي الدين هلال : السياسة والحكم في مصر، المرجع السابق، ص120. إبراهيم شلبي : مرجع سابق، ص436.

(2) ثروت بدوي : مرجع سابق، ص198.

(3) السيد صبري : مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص627.

النواب بطريقة غير دستورية حالة خلاف بين الوزارة والبرلمان، وهكذا فإن الخلاف لا يمكن فضه إلا باستقالة الوزارة أو حل مجلس النواب فاستفتاء الأمة في هذه اللحظة السياسية قد أصبح ضرورة ملحة "[1].

وقبل انتهاء مدة التأجيل بيوم واحد استصدرت الوزارة مرسوما يقضي بحل مجلس النواب وتحدد يوم 6 مارس 1925 موعدا لاجتماع المجلس الجديد.

يتضح من هذا الحل أنه يندرج في إطار الحل الوزاري؛ لأنه تم إجراؤه بناء على طلب الوزارة؛ لأنها كانت على خلاف مع البرلمان، وهذا الخلاف لا يمكن إنهاؤه إلا باستقالة الوزارة أو حل البرلمان.

مدى دستورية هذا الحل

أثار هذا الحل خلافا فقهيا واسعا حول مدى دستوريته وانحصرت الآراء الفقهية في ثلاثة اتجاهات سنتناولها على النحو الآتي:

الاتجاه الأول : الحل غير دستوري

ذهب البعض إلى القول بأن هذا الحل غير دستوري؛ استناداً إلى أن الوزارة التي قامت به لم تتقدم مطلقا إلى البرلمان ولم يؤيدها فيه أي حزب من الأحزاب، بل كانت أعمالها موضع استياء من مجلس الشيوخ ومجلس النواب على حد سواء.

وترتيباً على ذلك فإن حل مجلس النواب مخالف للدستور الذي يوجب أن تكون حكومة البلاد نيابية، وان تكون أعمال الملك موقعة

---

(1) السيد صبري : مبادئ القانون الدستوري ، المرجع السابق، ص627-628.

من الوزراء وأن يكون نظام الحكم برلمانياً بموجب هذا النظام فإن المجالس النيابية هي التي تسحب الثقة من الوزارة.

أما في هذا الحل فإن الوزارة هي التي قامت بإقالة البرلمان الذي لم يتفق مع ميولها[1].

وقد ذهب الدكتور السيد صبري إلى القول إن حل مجلس النواب الذي نحن بصدده هو حل وزاري؛لأنه جاء بناء على طلب الوزارة؛ولان الملك كان على وفاق مع وزارة زيوار باشا بدليل أنه رفض استقالتها مرتين،ولقد ذهب زيوار باشا إلى أن الوزارة أصبحت في حالة خلاف مع البرلمان وأن هذا الخلاف لا يمكن فضه إلا باستقالة الوزارة أو حل البرلمان،وقد فضل الأخذ بحل البرلمان؛لأنه رأي أن سياسة البرلمان تجاه بريطانيا جعلت القضية في خطر داهم.

ويذهب الدكتور السيد صبري إلى "أن وجوب استفتاء الأمة فيما ذهبت إليه الوزارة الزيوارية لو أن رأي الشعب لم يكن واضحا في ذلك الصدد ،أما وزارة سعد باشا فقد كانت مؤيدة لا من البرلمان وحده بل من الشعب المصري بأجمعه،فلم يكن هناك مجال للاستفتاء المطلوب .. ولذلك فإن هذا الحل غير قانوني ليس لعدم فائدته العملية فحسب وإنما لتعارضه مع المبادئ الدستورية والتي على أساسها وضع النظام البرلماني؛ولذلك فان الحل وإن وقع صحيحاً فإنه من الناحية الشكلية غير دستوري بالنسبة للأهداف التي قرر من أجلها"[2].

---

(1) علاء عبد القادر مصطفى : الوزارة في النظام الإسلامي وفي النظم الدستورية المعاصرة – مطبعة السعادة القاهرة 1982، ص 373 وما بعدها. عثمان خليل وسليمان الطماوي: مرجع سابق، ص547.

(2) السيد صبري : مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 627-628.

واتجه البعض في تعليقه على مدى دستورية هذا الحل إلى القول بأن هذه بدعة في النظم الدستورية فإن الوزارة يجب أن تتقدم قبل كل شيء إلى البرلمان حتى إذا وقع الخلاف بينهما على أي شيء من تصرفاتها أو على جزء من سياستها أو على سياستها كلها وكانت الوزارة تعتقد أن مجلس النواب لم يعد معبراً عن رأي الأمة، أصبح لها الحق في أن تحتكم إلى الأمة في نقطة الخلاف بينها وبين المجلس.

وإذا عدنا إلى التقرير الذي وضعته لجنة الدستور وجدناه يقول عند الكلام على حل مجلس النواب أنه حق أقرته دساتير الأمم ذات النظام البرلماني كافة، فقد ينقطع لطول العهد أو تتغير الحوادث مابين الأمة وبين النواب، فتقوم الحاجة إلى الرجوع إلى رأي الأمة في أمر معين، كما قد تقع مشادة بين الهيئة النيابية والهيئة التنفيذية تعرقل أداء المصالح العامة، وقد يقع خلاف بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ في أمر مهم ولا تصلح وسائل التوفيق بينهما، وقد تتقسم الأحزاب في المجلس إلى فئات متعددة يتعذر معها قيام الأغلبية المتجانسة التي لا يستغنى عنها لانتظام العمل.

فهذه وغيرها مما لا يسهل تحديده أسباب تدعو إلى حل المجلس والرجوع إلى الأمة نفسها، وحقا إن الوزارة إذا أقدمت على حل مجلس النواب قبل التقدم إليه تكون قد ارتكبت عملا منافيا للسوابق الدستورية وأثبتت أنها وزارة لا تعرف العمل إلا في الظلام[1].

إلا أن هذا الرأي قد وجه له النقد على أساس أنه مع التسليم بأن الوزارة لا يمكن أن تظل في الحكم إلا إذا كانت حائزة على ثقة

(1) عبد الرحمن الرافعي : في أعقاب الثورة المصرية، مرجع سابق، ص 212.

المجلس، وأن المسئولية الوزارية هي حجر الأساس في النظام البرلماني، فإن ذلك لا يكفي للحكم بعدم دستورية الحل؛لأن الدستور المصري لم يحتم أن تكون الوزارة من بين أعضاء البرلمان،وإنما طلب أن تحوز الوزارة على ثقة البرلمان،وبقاء الوزارة دون ثقة البرلمان حالة مؤقتة تنتهي باستفتاء الشعب وباجتماع المجلس الجديد ،أما أن تبدأ الوزارة عملها بتأجيل جلسات البرلمان فهو أمر لا خلاف عليه لأن الدستور المصري لم يقيد حق التأجيل بأي قيد.

بمعنى أن تصرف الوزارة جاء في الحدود الدستورية من تأجيل وحل،وان كان معيبا لأسباب أخرى غير التي أوردها الرأي الأول(1).

الاتجاه الثاني : يرى هذا الاتجاه أن الحل كان ضرورة عملية،فالوزارة استقالت رغم حصولها على ثقة الملك والمجلس النيابي،وأمام تعذر الملك بتشكيل وزارة من حزب الأغلبية فإنه لم يجد مفراً من حل البرلمان للتخلص من هذا الوضع الشاذ؛إذ كيف يمكن تشكيل وزارة ما دامت الأغلبية في البرلمان ترفض تسليم الحكم.

إلا أن هذا الرأي قد تعرض للنقض على أساس انه لم يتناول جوهر المسألة،ولم يوضح ما إذا كان الحل دستورياً أو غير دستوري،بل تناول الحل من الوجهة العملية فهذا الرأي غير صحيح؛لأن الحل لم يكن هو المخرج الوحيد من الأزمة القائمة(2).

لأن البرلمان كان معبراً عن رأي الأمة في ذلك الوقت وحائزاً على ثقة الشعب،وحل البرلمان لإعادة انتخاب برلمان جديد لا يعد مخرجا من

---

(1) راجع في عرض هذه الآراء : السيد صبري :مرجع سابق، ص213 وما بعدها.

(2) خالد عباس مسلم : مرجع سابق، ص400.

الأزمة؛لأن المجلس الجديد سوف يتبع نهج المجلس السابق وهو ما حدث فعلاً،وعلى ذلك فإن الحل لا يمثل وسيلة للخروج من الأزمة بل هو تأجيل لها بغير حل[1].

الاتجاه الثالث : الحل دستوري،حيث يرى هذا الاتجاه أن هذا الحل دستوري؛ لأن الدستور المصري قد منح الملك حق حل البرلمان دون قيد أو شرط فله إذن حق حل مجلس النواب لأي سبب من الأسباب،واليه وحده يرجع تقدير ضرورة الحل وكل ما قيده به هو ما أورده من ضمانات في المواد (88)، (89)،وبذلك فإن الحل قد جاء دستوريا مادام يراعي أحكام الدستور التي أوجبت حظر الحل لذات السبب مرتين واشتمال مرسوم الحل على ميعاد الانتخابات الجديدة،وضرورة اجتماع المجلس الجديد في موعد لا يتجاوز الأيام العشرة التالية لتمام الانتخابات.

ويذهب أنصار هذا الرأي إلى أنه مع التسليم بدستورية هذا الحل فإنه لم يكن مثمراً من الناحية العملية؛لأن أغلبية البلاد كانت تؤيد سياسة سعد زغلول وكان هذا هو الحل الأول في ظل دستور 1923.

حل مجلس النواب في 23 مارس 1925:

حيث عقد المجلس أولى جلساته يوم 23 مارس 1925[2]،وقد كانت أغلبية المجلس من حزب الوفد واختارت سعد زغلول رئيسا للمجلس ولم يكن أمام الحكومة إلا أحد الخيارات الآتية:إما التعاون مع سعد زغلول وتكوين وزارة وفدية،أو أن تبقى الحكومة في منصبها

---

(1) السيد صبري : القانون الدستوري، مرجع سابق، ص313.

(2) علي الدين هلال : السياسة والحكم في مصر، مرجع سابق، ص124.

وتطرح الثقة بها أمام المجلس،أو استقالة الحكومة مع مطالبة الملك بحل مجلس النواب وبذلك تستمر في الحكم.

وعلى ضوء هذا الواقع تقدم زيوار باستقالة الحكومة إلى الملك إلا أن الملك رفض قبول الاستقالة فارتأت وجوب حل المجلس الذي لم يمر على انعقاده سوى تسع ساعات،وقد جاء في طلب الحل "على أننا كما نتشرف بالعرض لمولاي في كتاب استقالتنا لا يمكننا العمل مع مجلس النواب الجديد الذي أظهر لأول وهلة كما يدل على إصراره على تلك السياسة التي جرت على كل البلاد نكبات ومصائب لم يحجب زعيمها عن أن يقر في كتاب استقالته ومع أن الظروف التي قضت بتلك الاستقالة وبحل مجلس النواب تكاد لا تزال باقية كما هي لهذا وأمام رغبة جلالتكم السامية في المحافظة على سلامة البلاد وعلى تطبيقها وتشريفكم لي ولحضرة زملائي بالبقاء في الحكم للوصول إلى هذه الغاية لا أرى مندوحة من أن تعرض على جلالتكم حل مجلس النواب"[1].

ويكاد الفقه الدستوري المصري يجمع على عدم دستورية هذا الحل؛لأن هذا الحل وقع مخالفاً لنص المادة (88) من الدستور والتي تقضي بعدم جواز حل المجلس لسبب واحد مرتين،وبما أن سبب الحل واحد في المرتين فإن الحل في المرة الثانية يعد باطلا لمخالفته أحكام الدستور[2] رغم تبرير الحكومة إقدامها على إجراء هذا الحل هو المحافظة على سلامة الدولة ومصالحها.

---

(1) السيد صبري : القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 629-630.

(2) ثروت بدوي : القانون الدستوري وتطورات الأنظمة الدستورية في مصر، مرجع سابق، ص209.

لأن السبب الحقيقي للحل هو ما أسفرت عنه الانتخابات من فوز حزب الوفد بأغلبية مقاعد مجلس النواب وانتخاب سعد زغلول رئيساً للمجلس، وهذا الأمر لا يروق للملك والوزارة[1]، في ظل مواقف حزب الوفد الوطنية ومنها المعارضة للاحتلال.

ويلاحظ مما سبق أن الحكومة أو الملك كانوا يلجئون إلى استخدام حق الحل كلما احتدم الخلاف بينهما وبين المجالس النيابية حول أمر معين حتى لو أدى ذلك إلى مخالفة الدستور، وقد نتج عن ذلك تغير الوزارات وإن كان من أهم الآثار التي تترتب على استخدام حق الحل حدوث انقلابات سياسية في بعض الأحيان وتعطيل الحياة النيابية[2].

ولم يتوقف انتهاك الملك والوزارة للمجالس النيابية عند هذا الحد؛ فقد صدر مرسوم آخر في 26 مارس 1925 يقضي بوقف عملية الانتخابات بدعوى أن الحكومة قد شرعت في تعديل تلك القوانين مما اضطر البرلمان للاجتماع من تلقاء نفسه عملا بحكم المادة (96) من الدستور، واصدر الأعضاء مجموعة من القرارات تدور حول الاحتجاج على الوزارة لتعطيلها حكم الدستور، وقرر البرلمان سحب الثقة من الحكومة على أساس هذه الضغوط اضطر زيوار للرضوخ إلى حكم البرلمان والدعوة لإجراءات انتخابات في 23 مايو 1926، وبدأ المجلس الجديد جلساته يوم 10 يونيو 1926 وصولا إلى أن كلف الملك محمد محمود وكيل حزب الأحرار الدستوريين لتأليف الوزارة الجديدة ثم تشكيل الحكومة من عناصر مشتركة من الأحرار الدستوريين

(1) انور الاهواني : مرجع سابق، ص276.

(2) خالد عباس مسلم : مرجع سابق، ص413.

والاتحاديين، وكالعادة كان أول عمل قامت به الوزارة هو إصدار مرسوم في 28 يونيو يقضي بتأجيل انعقاد البرلمان لمدة شهر، وهذه كانت المقدمة لحل مجلس النواب إلا أن هذه الوزارة اتجهت نحو مخالفة القواعد الدستورية، وأصدرت مرسوما بتاريخ 28 يوليو 1928 يقضي بحل مجلس النواب والشيوخ معاً، وأصدرت مرسوماً يقضي بتأجيل تعيين الأعضاء المعينين في مجلس الشيوخ لمدة ثلاث سنوات، على أن يعاد النظر عند انقضاء الأجل لتقرير إجراء الانتخابات والتعيين أو تأجيل ذلك زمناً آخر[1].

وقرر المرسوم الصادر بالحل النص على أن السلطة التشريعية تنتقل إلى الملك خلال هذه المدة ويباشرها بمراسيم لها قوة القانون، كما تقرر العمل بالدستور لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد[2].

وبذلك فإن الإجراءات التي اتخذتها الحكومة ضد الدستور أعادت النظام السياسي في مصر قاعدة الحكم الفردي المطلق وتركيز السلطات في يد الملك.

إلى أن قدمت الحكومة استقالتها إلى الملك بتاريخ 2 أكتوبر 1929، ومن ثم تم تشكيل وزارة جديدة بزعامة عدلي يكن[3] الذي عمل على استصدار أمر ملكي بالعمل بأحكام الدستور وإجراء الانتخابات لتشكيل مجلس النواب وإعادة مجلس الشيوخ وأجريت الانتخابات في 31 ديسمبر 1929 وأسفرت عن فوز حزب الوفد.

---

(1) طعيمة الجرف : مرجع سابق، ص92.

(2) رمزي الشاعر : النظرية العامة، مرجع سابق، ص387.

(3) ابراهيم شلبي : مرجع سابق، ص 439.

وفي أول يناير 1930 كلف مصطفى النحاس زعيم الأغلبية بتشكيل الحكومة الجديدة، إلا أنه اصطدم بالملك ودب الخلاف بينهما مما أدى إلى أن يقوم بتقديم استقالته إلى الملك في 17 يونيو 1930 فقام الملك بتكليف حكومة إسماعيل صدقي بتاريخ 20 يونيو 1930 بتشكيل الحكومة.

إلا أن التاريخ يذكر أن هذه الوزارة كانت من أكثر الوزارات انتهاكاً للدستور(1).

فمنذ أن بدأت عملها لجأت إلى أسلوب العند والقوة في إدارة شئون البلاد فعمل على تأجيل انعقاد البرلمان شهرين، وهو الأمر الذي أثار موجة من السخط وعدم الرضا، وقبل أن تنتهي فترة الشهر التي أجل فيها اجتماع البرلمان أصدرت الوزارة في 12 يوليو 1930 مرسوماً بفض الدورة البرلمانية على الرغم من عدم إقرار البرلمان للميزانية، وبذلك يكون مخالفاً لأحكام المادة (140) من الدستور، وعلى إثر ذلك ونتيجة للاحتجاجات التي عمت البلاد قدم نواب المعارضة مطالبهم للملك وطالبوه بدعوة البرلمان للانعقاد لاجتماع غير عادي، وأمام رفض الحكومة اجتمعت غالبية أعضاء البرلمان في النادي السعدي بتاريخ 26 يوليو1930 وسجلوا اعتداء الوزارة على الدستور وقرروا حجب الثقة عنها.

مما دفع برئيس الوزراء لاستصدار أمر ملكي في 22 أكتوبر 1930 يقرر فيه إلغاء دستور 1923 وحل مجلس النواب والشيوخ وإعلان دستور جديد للبلاد، وكذلك صدر قانون جديد للانتخاب الغي بمقتضاه

(1) علي الدين هلال : مرجع سابق، ص129. طعيمة الجرف: مرجع سابق، ص 93.

نظام الانتخاب المباشر وتقرر العودة لنظام الانتخاب على درجتين وبدأ العمل بدستور 1930[1].

حل مجلس النواب في 2 فبراير سنة 1938

فبعد أن قرر الملك العودة بالعمل بدستور 1923 في 12 ديسمبر 1935 أجريت الانتخابات التي فاز بها الوفد بأغلبية ساحقة، حيث شكل النحاس وزارته في 6 مايو 1936 إلا أن الخلافات قد دبت بين الوزارة والقصر حول عدد أعضاء مجلس الشيوخ المعينين والخلاف حول رفض الملك التوقيع على قانون بزيادة الاعتمادات المخصصة للمصروفات السرية وعلى إثر هذا الخلاف الحاد تم إقالة وزارة النحاس باشا 30 ديسمبر 1937، وخلال هذه الفترة تم تأجيل انعقاد البرلمان وكلف الملك محمد محمود رئيسا للوزراء للمرة الثانية وشكل وزارته التي بدأت عملها كعادة رؤساء الوزراء في ذلك الوقت بتأجيل انعقاد البرلمان لمدة شهر.

وفي 2 فبراير سنة 1938 تم استصدار مرسوم بحل مجلس النواب والدعوة لإجراء انتخابات جديدة وقد أجري هذه الانتخابات في ظروف غير طبيعية نتيجة تلاعب الحكومة فيها والذي تمثل بتعديل الدوائر الانتخابية قبل الانتخابات بما يحقق مصلحة مرشحيها وبدأ مجلس النواب مدته في 1938/4/12.

وفي 7 فبراير 1942 صدر مرسوم بحل مجلس النواب وأجريت انتخابات جديدة أسفرت عن فوز حزب الوفد بأغلبية؛ حيث عين الملك

---

(1)خالد عباس مسلم : مرجع سابق، ص410.

النحاس لتشكيل الحكومة، إلا أن الخلافات عادت لتدب بينهم مما أدى إلى إقالة الحكومة في 8 أكتوبر 1944[1].

مما أدى إلى تشكيل حكومة جديدة عملت على استصدار مرسوم بحل مجلس النواب في 9 أغسطس 1944 والدعوة إلى إجراء انتخابات عامة في عام 1945 بهدف حصول الوزارة على أغلبية تؤيدها وتتخلص من حزب الوفد، وحتى يتحقق ذلك قامت الحكومة بتزوير الانتخابات مما أدى إلى أن يقاطعها حزب الوفد.

ثانيا : تطبيقات حق الحل في ظل دستور 1930

تم انتخاب مجلس نواب واحد في ظل هذا الدستور ولم يكمل مدته الدستورية، فقد جرت الانتخابات عام 1931 في جو من القمع والتزوير والإرهاب؛فقاطعها كل من أحزاب الوفد والأحرار الدستوريين؛مما أدى إلى فوز حزب الشعب الذي أسسه صدقي باشا بـ 84 مقعداً واستمر العمل بهذا الدستور خلال عهد صدقي باشا حتى قدم استقالته بعد ثلاث سنوات من الحكم القمعي، وخلفته وزارة عبد الفتاح يحيى باشا التي كانت أداة سهلة في يد القصر.

ثم جاءت وزارة محمد توفيق نسيم في 14 نوفمبر 1934 وكان أول عمل شرعت فيه الحكومة هو استصدار أمر ملكي بتعطيل البرلمان، فاستصدرت الأمر في 30 نوفمبر 1934 بإبطال العمل بدستور 1930 وحل البرلمان الذي قام في ظله.

---

(1) رمزي الشاعر : القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص469.

كما قرر الأمر الصادر بحل البرلمان أن يتولى الملك السلطة التشريعية وسلطات البرلمان بالإضافة لتوليه السلطة التنفيذية من خلال مجلس وزراء مسئول أمامه[1].

وهكذا تم حل المجلس الذي شكل في ظل هذا الدستور واستولى الملك على مقاليد الحكم وجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وألغي العمل بدستور1930 ،وبقي الوضع كما هو عليه حتى أجبر الملك على العمل بدستور 1923 وكان ذلك في 12 ديسمبر 1935 وفي ظل هذا الدستور تم حل مجلس النواب[2].

يلاحظ من التطبيقات السابقة التي تم عرضها في هذا المطلب أن معظم حالات الحل التي وقعت كانت بسبب الخلاف بين الوزارة والبرلمان،والذي تبين أن السلطة التنفيذية حاولت جاهدة السيطرة على البرلمان والتحكم في توجهاته السياسية.

وكذلك وجدنا عدم انضباط أو احترام للنصوص الدستورية مما أدى إلى وقف العمل بالدستور في بعض الأحيان وهذا بدوره مخالف للقانون وخارج على مبدأ المشروعية وما وجدناه من تكرار الحكومات بحيث لم تكن أية حكومة إلا ما ندر تبقى في السلطة لأكثر من عام أو عامين على أكثر تقدير.

وبالإضافة إلى ذلك وجدنا أن الحل قد استغل من خلال إيجاد قوانين انتخابية جديدة تتوافق مع الوزارة وتحترم مصالحها السياسية

---

(1) علي الدين هلال : مرجع سابق، ص130.

(2) ثروت بدوي : القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، مرجع سابق، ص116.

الخاصة، وشهدنا ما لعبته الأحزاب السياسية من أدوار غير نزيهة من خلال محاولاتها الإيقاع بين البرلمان والحكومة بدلا من التأثير لخلق واقع جيد تحمى فيه المصالح العامة.

وكذلك وجدنا ما حاول الاستعمار البريطاني أن يفعله من خلال التأثير أو الضغط لحل البرلمان أو التأثير في نتائج الانتخابات من خلال تدخلاته في الشئون السياسية وآرائه للقصر والحكومة للتخلص من البرلمان الذي يقف ضد الاستعمار.

المبحث الثاني
حق الحل وتطبيقاته في العهد الجمهوري

تميزت الفترة التي سبقت دستور 1971 بعدم الاستقرار الدستوري؛حيث صدرت فيها عدة إعلانات دستورية تميزت بعدم الثبات من حيث الأحكام التي وردت فيها وصولا لدستور 1971 الذي نظم الأوضاع العامة في الدولة وأرسي نوعاً من الاستقرار؛لذلك فإننا سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين:نتناول في الأول منهما الحل في الفترة السابقة على إصدار الدستور، وفي المطلب الثاني نتناول تجربة الحل في ظل دستور 1971 والإعلان الدستورى 2011.

المطلب الأول
الحل في الفترة السابقة على إصدار الدستور الدائم

صدرت ثلاثة دساتير قبل صدور الدستور المصري الدائم لعام 1971 وهما دستور 1956 ودستور 1958 ودستور 1964 المؤقت؛لذا سنتناول حق الحل في هذه الدساتير.

حيث بعد قيام الثورة صدر بتاريخ ديسمبر1952 إعلان دستوري يقضي بسقوط دستور 1923 وتولي الحكومة للسلطات العامة في فترة الانتقال التي تم فيها إصدار الدستور الجديد بمراعاة المبادئ الدستورية العامة[1].

---

(1) محمد عبد الحميد أبو زيد : المرجع السابق، ص128.

وبتـاريخ 10 فبرايـر 1953 صـدر الإعـلان الدسـتوري المعـروف بدستور 1953 متضمنا تنظيم الحكم في فترة الانتقال حتى يتم الانتهاء من وضع الدستور الـذي صـدر في 16 ينـاير 1956 والمعـروف بدسـتور 1956.

وقد تميز نظام الحكم في ظل الإعـلان الدستوري لعام 1953 بـالتركيز الشديد للسلطة؛ حيـث أسـند الدسـتور السلطة التشريعية إلى مجلس الوزراء لعدم وجود البرلمان في هذا الوقت[1].

وهكـذا فـإن المجلس التشريعي لم يكـن لـه وجـود في ظـل تلـك الفترة حيث كـان آخر برلمان في العهد الملكي قد تم حلـه، وظلت البلاد دون مجلس تـشريعي حتـى صـدور دسـتور 1956 والـذي لم يـتبن نظامـاً واضحاً سواء أكان برلمانياً أو رئاسياً[2].

<u>أولا : دستور 1956</u> :يعتبر دستور 1956 أول دستور يصدر بعد ثورة 1952 ،وقد جمع هذا الدستور بين خصائص النظام البرلماني وبعض خصائص النظام الرئاسي مما نتج عنه نظام مستقل لـه خاصية ذاتيـة وإن جعل الغلبة للأخير، من حيث تنظيم حق الحل فقد نصت المادة (111) من الدسـتور علـى أن "لـرئيس الجمهوريـة حـق حـل مجلـس الأمـة، فـإذا حـل المجلس في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر"[3].

---

(1) احمد فارس عبد المنعم : السلطة السياسية والتنمية منذ 1805 وحتى الآن، سلسلة إصدارات دار الهلال، العدد6 أول يوليو 1993، ص73.

(2) محمد كامل ليلة : النظم السياسية، مرجع سابق، ص66 وما بعدها.

(3) نصت المادة (107) من مشروع لجنة وضع الدستور على أن "لرئيس الجمهورية حق حل مجلس النواب ويترتب على الأمر الصادر بحل مجلس النـواب اسـتقالة الوزارة ويدعو رئيس الجمهورية رئيس مجلس الشيوخ ما لم يكن لديـه مـانع=

وجاءت المادة (112) بالقول "يجب أن يشمل القرار الصادر بحل مجلس الأمة على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً، وعلى تعيين ميعاد لاجتماع المجلس في العشرة أيام التالية لتمام الانتخابات "(1)

إلا أن هذا الدستور قد تميز بعدم التوازن والذي دفع الفقه إلى وصفه بأنه نظام برلماني ناقص بحيث لا يمكن القول بأن الدستور قد أخذ بالنظام البرلماني، وحول ما إذا كان قد أخذ بالنظام الرئاسي فذلك محل شك مع وجود المبادئ السابقة والتي تميز بها النظام البرلماني وهي المسئولية الوزارية وحق الحل؛ حيث نص على أن رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية ويباشر اختصاصاته على الوجه المبين في الدستور في المادة (64) منه وذلك بعكس المقرر في النظام البرلماني حيث لا يكون للرئيس سوى سلطات اسمية فقط ويمارس أعماله عن طريق الوزراء.

ونصت المادة (131) على أن "يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع الوزارة السياسة العامة للحكومة في جميع النواحي السياسية أو الاقتصادية والاجتماعية والإدارية ويشرف على تنفيذها" ونصت المادة (146) على أن رئيس الجمهورية هو الذي يعين الوزراء ويعفيهم من

=لتأليف وزارة محايدة لإجراء الانتخابات، ويعود رئيس مجلس الشيوخ إلى منصبه عقب إعلان نتيجة الانتخاب وتطرح الوزارة الجديدة الثقة في أول اجتماع لمجلس النواب الجديد".

(1) ذهب الدكتور رمزي الشاعر إلى أن هذا النص اقل مما ورد في مشروع لجنة الخمسين من حيث كفالة الضمانات اللازمة لتطبيق النصوص الدستورية؛ حيث لم يقترن هذا النص بجزاء بخلاف مشروع لجنة الخمسين الذي رتب على عدم مراعاة تلك الضمانات بطلان قرار الحل" راجع في ذلك النظرية العامة، المرجع السابق، ص226.

مناصبهم، وله حقوق أخرى يمارسها بنفسه؛ فهو الذي يتولى رئاسة السلطة التنفيذية وفقاً للمادة (119) من الدستور ويجتمع مع مجلس الوزراء ليتولى تعريف الشئون العامة للحكومة وفقاً للمادة (147) [1].

ونص دستور 1956 على أن "يتألف مجلس الأمة من أعضاء يتم اختيارهم بطريق الانتخاب السري العام، ويحدد القانون عدد الأعضاء وشروط العضوية ويقرر طريقة الانتخاب وأحكامه" وذلك في المادة (67) منه.

وقد نص القانون رقم 246 لسنة 1956 في المادة الأولى منه بشأن مجلس الأمة على أنه يتكون من 350 عضواً يختارون بطريقة الانتخاب السري العام، وتقسم الجمهورية إلى دوائر انتخابية عدد 350 دائرة وتحدد هذه الدوائر بقانون[2].

وقد تم انتخاب أول مجلس تشريعي بعد الثورة في يوليو 1957، ولكن بدت مظاهر تقييد هذا المجلس عندما نص الدستور على أن يتولى الاتحاد القومي باعتباره التنظيم السياسي الوحيد والمشكل بالتعيين عملية الترشيح لمجلس الأمة، وهو الأمر الذي جعل لهذا التنظيم المعين حق الولاية على مجلس الأمة المنتخب.

كما تضمن الدستور المؤقت النص على توسيع حق الانتخاب فشمل أفرادا لم يكن لهم من قبل حق التصويت مثل أفراد الجيش

---

(1) محمد كامل ليلة : مرجع سابق، ص661 وما بعدها.

(2) فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص687. محمود حافظ : الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط2، دار النهضة 1976، ص308.

والعاملين على السفن المصرية الموجودة خارج البلاد وقت إجراء الانتخابات، وهو الأمر الذي انعكس على حجم الهيئة الانتخابية حيث اتسعت بمعدلات كبيرة وأصبحت أكثر من ستة ملايين ناخب[1].

إلا أن مجلس الأمة المنتخب في يوليو 1957 لم يكد يكمل سبعة أشهر من عمره حتى تم حله بمناسبة إتمام الوحدة المصرية السورية بتاريخ 21 فبراير 1958، ونشأ مجلس أمة جديد مؤقت تم اختياره من أعضاء مجلس الأمة في كل من البلدين واستمر هذا المجلس أحدى عشر شهراً ثم تقرر حله[2].

ثانيا : دستور 1958

على إثر قيام الوحدة بين مصر وسوريا في 21 فبراير 1958 تم إلغاء دستور 1956 وصدر دستور 1958، وقد منحت المادة (38) من الدستور رئيس الجمهورية حق حل مجلس الأمة الاتحادي وتشكيل مجلس بدلا منه ودعوة الناخبين للانعقاد خلال ستين يوما من تاريخ الحل[3].

ويتولى السلطة التشريعية مجلس يسمى مجلس الأمة يحدد عدد أعضائه ويتم اختيارهم بقرار من رئيس الجمهورية، ويشترط أن يكون

---

(1) علي الدين هلال : التطور الديمقراطي في مصر، مرجع سابق، ص169.

(2) محمد عبد الحميد أبو زيد : حل المجلس النيابي، مرجع سابق، ص131.

(3) المادة (38) من الدستور "لرئيس الجمهورية حق حل مجلس الأمة فإذا حل المجلس وجب تشكيل المجلس الجديد ودعوته للانعقاد خلال ستين يوما من تاريخ الحل".

نصفهم على الأقل من بين أعضاء مجلس النواب السوري ومجلس الأمة المصري.

ونصت المادة (112) من الدستور على أنه "يجب أن يشتمل القرار الصادر بحل مجلس الأمة على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً، وعلى تعيين ميعاد لاجتماع المجلس في العشرة أيام التالية لتمام الانتخاب" .

ووفقا لهذه النصوص الدستورية رأى البعض أن استخدام وتنظيم حق الحل في ظل هذا الدستور يكون رئاسياً فقط؛لأن النظام الذي أخذ به الدستور يعتبر في ملامحه الرئيسية رئاسيا في جوهره مع الأخذ ببعض ملامح النظام البرلماني والتي من أهمها حق حل المجلس النيابي[1].

ثالثا : دستور 1964 المؤقت

بعد مرور نحو ثلاث سنوات لم يكن هناك مجلس تشريعي وذلك بعد أن تم حل مجلس الأمة المعين، وظلت مصر بدون مجلس تشريعي رغم اتخاذ العديد من القرارات السياسية المهمة والمصيرية في ظل غياب المجلس، وفي 24 مارس 1964 بدأ مجلس الأمة الجديد اجتماعاته، وهذا المجلس تم انتخابه في ظل قوانين حرمت كثيراً من المواطنين من حق الترشيح.

وفي هذه الفترة أصدر رئيس الجمهورية دستوراً مؤقتاً بتاريخ 23 مارس سنة 1964 لحين انتهاء مجلس الأمة من وضع الدستور الدائم واستفتاء الشعب عليه.

---

(1) محمد عبد الحميد أبو زيد : حل المجلس النيابي، مرجع سابق، ص130.

إذ أقر هذا الدستور مبدأ المسئولية الوزارية التضامنية وحق الحل حيث نصت المادة (91) من الدستور على أن "لرئيس الجمهورية حق حل مجلس الأمة، ويجب أن يشتمل القرار الصادر بحل مجلس الأمة على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً، وعلى تعيين ميعاد اجتماع المجلس الجديد في الأيام العشرة التالية لتمام الانتخاب".

وبالنظر في أحكام هذا الدستور نجد أنه لم ينص على ضمانة عدم جواز حل مجلس الأمة الجديد من أجل ذات السبب الذي من أجله حل المجلس السابق.

واتجه البعض إلى أنه على الرغم من عدم النص على هذه الضمانة فإنها تعتبر من المسلمات التي يجب مراعاتها حتى ولو لم ترد في نص صريح للدستور، فإذا قامت السلطة التنفيذية بحل البرلمان لنفس السبب الذي حل من أجله المجلس القديم فإن ذلك يعد تحدياً لإرادة الشعب وخروجاً عن الأصل الديمقراطي مما يجعله غير مشروع في الواقع(1).

ويشير الدكتور مصطفى أبو زيد إلى أن الممارسة العملية لحل مجلس الأمة في ظل دستور 1964 تشير إلى أنه كان نادر الحدوث؛ وذلك لأسباب متعددة أهمها أن أعضاء هذا المجلس هم في الأصل أعضاء في الاتحاد الاشتراكي العربي، وبذلك فهم يسهمون في وضع السياسة العامة للدولة مما يجعل مسألة الخلاف والتصادم مع الحكومة أمراً نادر

---

(1) محمد كامل ليلة : مرجع سابق، ص735. رمزي الشاعر : مرجع سابق، ص234.

الحدوث، بالإضافة إلى حق الاستفتاء الشعبي المقرر لرئيس الجمهورية والذي يلجأ إليه الشعب للاستفتاء على اتجاهات مجلس الشعب ونتيجة الاستفتاء هي بمثابة تنبيه للمجلس لتصحيح اتجاهاته دون الحاجة إلى استعمال حق الحل.

وبما أن هذا الدستور قد أخذ بالنظام البرلماني فإن الحل يمكن أن يكون رئاسياً بقرار من رئيس الدولة أو وزارياً على طلب الوزارة،وبالرغم من ذلك فإن جانباً من الفقه الدستوري يرى أن الحل دائما يكون رئاسياً أي لرئيس الدولة الكلمة الأولى به والرئيس لا يتولى سلطة بنفسه،ومن ثم فإن الأسباب وإن اختلفت في الصورتين السابقتين فإن الوضع الدستوري لا يختلف والكلمة الأخيرة دائما للرئيس[1].

وعلى العكس من ذلك فهناك من يرى أن رئيس الدولة يستعمل حقه في حل البرلمان عن طريق الوزارة بموجب المرسوم الذي يصدره بذلك،وأن عدم النص على هذا الحكم في صلب الدستور لا يعني بأي حال انفراد رئيس الدولة لوحده بحل المجلس النيابي،وخلافاً لذلك فإن هذا التصرف قد يؤدي بالوزارة إلى تقديم استقالتها لإظهار دواعي سخطها ومعارضة ذلك التصرف الذي قام به رئيس الدولة[2].

وكذلك وجد في المادة (49) من الدستور حكم جديد حيث قررت حق رئيس الجمهورية في أن يعين عدداً من الأعضاء لا يزيد على

---

(1) مصطفى أبو زيد : النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة ، ط 1966، ص599.

(2) رمزي الشاعر : القانون الدستوري – القسم الثاني، مرجع سابق، ص233.

عشرة أعضاء، وهو الأمر الذي مازال يتبناه الدستور الحالي والذي مارسه الرئيس باستمرار[1].

مما أدى إلى تأثر البرلمان ليس بسيطرة الاتحاد الاشتراكي العربي فحسب وإنما تأثر شأنه في ذلك شأن باقي المؤسسات السياسية في الدولة بالسيطرة الشديدة من جانب السلطة التنفيذية ممثلاً في شخص الرئيس جمال عبد الناصر على كافة مؤسسات الدولة وفرض السلطة التنفيذية سيطرتها على المجلس النيابي.

إلا أنه في ظل الفترة من 1952 - 1970 اتسم المجلس النيابي بعدم الاستقرار؛ حيث لم يستمر البرلمان الأول الذي انعقد في يوليو 1957 لأكثر من سبعة أشهر وتم حله، وحل محله مجلس مؤقت شكله رئيس الجمهورية بالتعيين واستمر هذا المجلس في العمل نحو أحد عشر شهرا.

وتم حله أيضا، وانتخب مجلس جديد في يوليو 1960 استمر قائما حتى انفصال سوريا عن مصر في سبتمبر 1961، وظلت البلاد بلا مجلس حتى انتخاب مجلس نيابي جديد في مارس 1964 واستمر قائما حتى 1968[2].

أما مجلس الأمة الرابع فإنه لم يكمل مدته الدستورية أيضا حيث تم حله في 22 يوليو 1971 بعد مرور نحو عامين على قيامه في 20 يناير 1969.

---

(1) سليمان الطماوي : بحث النظام الدستوري ، مجلة العلوم الإدارية، مرجع سابق، ص 58.

(2) علي الدين هلال : مرجع سابق، ص253.

وبناءً على ذلك فإنه في الفترة من 1952 حتى 1970 وهي فترة حكم الرئيس جمال عبد الناصر ظلت مصر لمدة 9 سنوات كاملة بدون مجلس نيابي.

وبما أن السمة المميزة للبرلمان في تلك الفترة هي عدم الاستقرار فمقابل ذلك لم يحدث أن مارس البرلمان في الفترات التي وجد فيها سلطات واسعة أو تمتع بدرجة مرتفعة من الاستقلال، ويعد ذلك إحدى السمات المميزة للحياة السياسية في مصر بصفة عامة حيث كان البرلمان باستمرار خاضعا لسيطرة السلطة التنفيذية، وتنحصر مهمته في تأييد سياسة الحكومة وبرامجها والموافقة على أفكارها[1].

مما أدى إلى عدم قيام البرلمان بدور مهم في عملية صنع القرار في مصر، وساعد في ذلك الضعف الشديد للبرلمان من حيث درجة الولاء والتماسك، كما عملت الدساتير والإعلانات الدستورية الصادرة في تلك الفترة على تدعيم السلطة التنفيذية وتقويتها على حساب البرلمان، وهو الأمر الذي أدى إلى أن تصبح المجالس النيابية عبارة عن هيئات شكلية لا مؤسسات حقيقية[2].

يتبين مما سبق أن تغير الأنظمة القانونية كان عاملا مهما في عدم الاستقرار البرلماني؛ حيث ترتب على قيام الوحدة المصرية السورية حل مجلس النواب عام 1957 وعدم ثبات المجالس النيابية بعد ذلك، وبالإضافة إلى ذلك فإنه بتلك الفترة اختفى الحل بسبب النزاع بين الحكومة والبرلمان حيث لم تقم الحكومة بحل البرلمان؛لأن البرلمان

---

(1) إكرام بدر الدين : ظاهرة الاستقرار السياسي في مصر 1952-1970، رسالة دكتوراه كلية الاقتصاد والعلوم السياسية القاهرة 1981، ص167.

(2) خالد عباس مسلم : مرجع سابق، ص430.

كان عبارة عن مؤسسة تابعة للسلطة التنفيذية تنحصر مهمته في استيفاء النواحي الشكلية والموافقة على القرارات التي تتخذها الحكومة، وهو الأمر الذي أدى إلى استبعاد وقوع الحل.

كذلك شهدت هذه الفترة قاعدة وجوب اشتمال المجلس التشريعي على نسبة 50٪ من العمال والفلاحين، إلا أن ذلك منتقد وأدى بدوره إلى ضعف المجلس وعدم قدرته على اتخاذ المواقف والمشاركة في الحياة السياسية بصورة سليمة.

ولم يقتصر تركيز السلطة في السيطرة على البرلمان فحسب، وإنما امتد ليشمل سيطرة رئيس الجمهورية على الوزارة حيث تميزت تلك الفترة بعدم الاستقرار الوزاري.

ففي الفترة الواقعة من عام 1952 حتى عام 1954 شهدت البلاد تغيرات وزارية كثيرة بحيث كان متوسط عمر الوزارة الواحدة في هذه المرحلة لا يتجاوز ثلاثة أشهر، أما في الفترة التي استمرت مابين 1954 حتى 24 مارس 1964 التي تولى فيها الرئيس جمال عبد الناصر رئاسة الوزارة بنفسه أجريت تعديلات وزارية في أعوام 1956- 1958- 1960- 1961 حيث كان متوسط عمر الوزارة في تلك الفترة عامين[1].

وفي خلال الفترة من 24 مارس 1964 حتى وفاة الرئيس جمال عبد الناصر تكونت خمسة تشكيلات وزارية تولى فيها الرئيس عبد الناصر رئاسة الحكومة حيث يمكن إجمال الفترات التي تولى فيها رئيس الدولة الوزارة بثلاثة عشر عاما وهي الفترة من 1954 - 1964

---

(1) اكرام بدر الدين : الرسالة السابقة، ص 171.

ومن 1967حتى 1970 مما يعكس التركيز الشديد للسلطة وسيطرة مؤسسة الرئاسة على كافة المؤسسات الأخرى ومنها البرلمان بطبيعة الحال[1].

المطلب الثاني
التنظيم الدستوري لحق الحل في دستور عام 1971 والاعلان الدستورى2011

منحت النصوص الواردة في دستور عام 1971 رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة فيما يتعلق بالتدخل في السلطة التشريعية والممثلة بالبرلمان؛ومن مظاهر هذا التدخل: حق دعوة المجلس للانعقاد ،بالإضافة إلى فض الدورة البرلمانية ،وأغفل الدستور النص على حق السلطة التنفيذية بتأجيل انعقاد مجلس الشعب.

إلا أن أخطر الوسائل التي منحت لرئيس الجمهورية فيما يتعلق بالتدخل بأعمال البرلمان هو حق حل مجلس الشعب،وفي الوقت نفسه فإن هذا الحق يمتد ليشمل حق حل مجلس الشورى الذي يعد الركن الثاني في بناء السلطة التشريعية.

ويتكون البرلمان المصري من مجلسين هما مجلس الشعب ومجلس الشورى مع اختلافهما في الاختصاصات المنوطة بكل منهما؛حيث نظمت المادة (87) من الدستور الحالي كيفية تكوين

(1) خالد عباس مسلم : مرجع سابق، ص432.

مجلس الشعب[1] حيث يتم انتخاب الأعضاء بطريق الاقتراع السري مع حق رئيس الجمهورية في تعيين عشرة أعضاء في مجلس الشعب.

ووفقا للتعديل الدستوري في 22 مايو سنة 1980 تم إضافة الباب السابع إلى هذا الدستور والذي تضمن إنشاء مجلس الشورى، وأوضحت المادة (196) من الدستور كيفية تشكيل هذا المجلس، وذلك بنصها على أنه "يشكل مجلس الشورى من عدد من الأعضاء يحدده القانون على ألا يقل عن 132 عضواً، وينتخب ثلثا أعضاء المجلس بالاقتراع المباشر السري العام على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي" وحددت المادة (198) من الدستور مدة مجلس الشورى بست سنوات على أن يتم تجديد نصف الأعضاء المنتخبين والمعينين كل ثلاثة سنوات .

ويمارس هذا المجلس اختصاصات محددة وفقا لما نصت عليه المادة (194- 195) من الدستور قبل التعديل والتي لا تتعدى الرأي الاستشاري، ومنها وضع الدراسات والاقتراحات فيما يتعلق بالحفاظ على مبادئ ثورتي 23 يوليو سنة 1952 و15 مايو 1971 ودعم الوحدة

---

(1) حيث جاء في المادة (87) من الدستور" يحدد القانون الدوائر الانتخابية التي تقسم اليها الدولة وعدد اعضاء مجلس الشعب المنتخبين على ان لا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضوا نصفهم على الاقل من العمال والفلاحين ويكون انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السري العام ويبين القانون تعريف العامل والفلاح ويجوز لرئيس الجمهورية ان يعين في مجلس الشعب عددا من الاعضاء لا يزيد على عشرة ." وقد تألف مجلس الشعب من أربعمائة وأربع وأربعين عضوا يختارون بطريق الانتخاب المباشر السري العام على أن يكون نصفهم من العمال والفلاحين، ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين عشرة أعضاء على الأكثر في مجلس الشعب.

الوطنية والمقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة أما بعد التعديل والذي منح مجلس الشورى بعض الاختصاص التشريعي.

أما فيما يتعلق بحل مجلس الشورى فقد نصت المادة (204) من الدستور على أنه "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشورى إلا عند الضرورة، ويجب أن يشتمل قرار حل المجلس على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشورى في ميعاد لا يجاوز ستين يوما من تاريخ صدور قرار الحل، ويجتمع المجلس خلال الأيام العشرة التالية لإجراء الانتخابات "(1).

لذا سنتعرض في هذا المطلب بعد أن أعطينا لمحة موجزة عن تكوين البرلمان إلى تنظيم حق الحل في الدستور عام 1971 والممارسة العملية لحق الحل .

أولا : تنظيم حق الحل في الدستور لعام 1971

جاء هذا الدستور بتنظيم حق الحل بخلاف الدساتير التي سبقته؛فقد تضمن حالتين يحق للرئيس فيهما حل مجلس الشعب وذلك في المادتين (127) و (136) من الدستور، حيث تمثلت الحالة الأولى عند الضرورة وبعد إجراء استفتاء للشعب على هذا الحل، والثانية حالة حل مجلس الشعب عند الخلاف بين الحكومة ومجلس الشعب؛إلا أن هاتين المادتين قد تم تعديلهما في التعديل الدستوري الأخير لبعض المواد بتاريخ 26- 3- 2007؛لذا سنتعرض بإيجاز لهاتين الحالتين قبل التعديل وبعده.

---

(1)عوض الليمون : مرجع سابق، ص 329.

حالة حل المجلس عند الضرورة

جاء في نص المادة (136) قبل التعديل من الدستور أنه "لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب، ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوما، فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لمن أعطوا أصواتهم الحل، أصدر رئيس الجمهورية قراراً به، ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإتمام الانتخابات".

يتبين من النص السابق أن المشرع الدستوري قد أحاط هذا الحق بمجموعة من الضمانات تمنع من إساءة استخدامه؛ حيث أوجبت لاستخدام حق الحل وجود حالة ضرورة وكذلك عرض موضوع الحل على الاستفتاء الشعبي للموافقة عليه أو رفضه فإذا رأت الأغلبية الموافقة يحل مجلس الشعب[1].

لذا اشترط توافر حالة الضرورة والمقصود هنا بالضرورة من خلال العودة للنصوص الدستورية وخاصة المادة (147) من الدستور والتي تعالج عملية إصدار لوائح تشريعية وقرارات بقوانين في حالة توافر ظروف استثنائية عند غياب البرلمان.

والمادة (74) المعدلة من الدستور والتي تتعلق بمواجهة الظروف الاستثنائية والتي تجيز للرئيس اتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة تلك

---

(1) محمد أبو زيد : مرجع سابق، ص 136 .

الظروف بالإضافة إلى المادة (108) من الدستور والتي تتعلق بشروط إصدار اللوائح التفويضية[1].

إلا أن تقدير حالة الضرورة هنا يعود للرئيس فهو الذي يقدرها، ولكنه لا يستطيع حل مجلس الشعب بإرادته المنفردة؛إذ إن أحكام الدستور أوجبت عليه ضرورة الرجوع إلى الشعب في صورة الاستفتاء لمعرفة رأي الشعب في إمكانية الحل، ولكن هذا لا يمنع من أن يعود الرئيس لبعض الجهات لمشورتها حول الحل كرئيس الوزراء أو بعض الهيئات الأخرى للاستئناس برأيهم.

أما عن الاستفتاء الشعبي[2] ففي حالة توافر الضرورة فإن إجراء الحل يستلزم إجراءً آخر يتمثل في أن يرجع رئيس الجمهورية إلى الشعب في صورة استفتاء شعبي يجري على قرار الحل حيث يقصد بالاستفتاء الشعبي في الفقه الدستوري عرض موضوع عام على الشعب لأخذ رأيه فيه سواء بالموافقة أو الرفض[3].

أما المفهوم القانوني للاستفتاء الشعبي فإنه عرض قاعدة تشريعية على الشعب للأخذ برأيه فيه بالموافقة أو الرفض، وقد تكون هذه القاعدة في صورة مشروع قانون أو في صورة مبادئ قانونية محددة[4].

---

(1) راجع بهذا الخصوص سامي جمال الدين : لوائح الضرورة وضمان الرقابة القضائية –منشأة المعارف الإسكندرية 1980.

(2) للدراسة المعمقة حول الاستفتاء راجع رسالة: د- جابر جاد نصار – بعنوان الاستفتاء الشعبي والديمقراطية –كلية الحقوق جامعة القاهرة 1993.

(3) ماجد راغب الحلو : الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية 1983، ص10-11.

(4) جابر جاد نصار : الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 15-21.

ووفقا لنص المادة (136) فإنه يترتب على إجراء الاستفتاء إما موافقة بالأغلبية المطلقة لعدد الناخبين على حل المجلس،وفي هذه الحالة فإن رئيس الجمهورية يصدر قراراً بالحل مع تضمين هذا القرار دعوة الناخبين لانتخاب مجلس جديد خلال مدة لا تتجاوز ستين يوما من تاريخ حل المجلس القديم،وأما إذا جاءت النتيجة بعدم الموافقة على حل المجلس فإنه يتعين هنا على مجلس الشعب الاستمرار بوظيفته حتى انتهاء مدته الدستورية وكأن شيئا لم يحدث،إلا إذا استجدت ظروف أخرى تقتضي من رئيس الجمهورية إجراء الحل والاستفتاء عليه مرة أخرى[1]. وإذا حل المجلس وأجريت الانتخابات فإنه يتعين على هذا المجلس الجديد الاجتماع خلال الأيام العشرة التالية لإتمام الانتخابات[2].

إلا انه بعد التعديل الذي ادخل على المادة والذي منح الرئيس صلاحية حل البرلمان في حالة الضرورة ،دون الرجوع إلى الشعب لاستفتائه على حل المجلس من عدمه فبذلك يكون حق الحل هنا اقتصر فقط على الرئيس الذي له تقدير الضرورة الموجبة لحل البرلمان دون العودة للشعب في صورة الاستفتاء.وبذلك يكون حق الحل قد فقد ضمانة مهمة من ضماناته ألا وهي استفتاء الشعب على قرار الحل باعتباره مصدر السلطات في الدولة.

---

(1) محمد قدري حسن : الاستفتاء الدستوري، مرجع سابق، ص167.

(2) رمزي الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري ، سنة 1983، ص 420. محمد حنين عبد العال : القانون الدستوري ، سنة 1982، ص284 وما بعدها. يحيى الجمل : النظام الدستوري ، سنة 1974، ص236. عمرو فؤاد بركات: المسئولية السياسة لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، مرجع سابق، ص69 وما بعدها.

حالة الخلاف بين مجلس الشعب ورئيس مجلس الوزراء:

أخذ الدستور المصري لسنة 1971 بمبدأ المسئولية السياسية لهيئة الوزارة بشقيها التضامنية والفردية ليقابل الحق المقرر للسلطة التنفيذية في حل البرلمان بشقيه مجلس الشعب ومجلس الشورى، وقد نظمت المادتان (126- 128) من الدستور الحالي أحكام المسئولية الفردية والتضامنية؛فقد نصت المادة (126) على أن "الوزراء مسئولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة، وكل وزير مسئول عن أعمال وزارته".

وجاءت المادة (127) قبل التعديل من الدستور موضوع المسئولية التضامنية للحكومة أمام مجلس الشعب؛حيث نصت على أن "لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء، ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس، ولا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد استجواب موجه إلى الحكومة وبعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب.

وفي حالة تقرير المسئولية يعد المجلس تقريراً يرفعه لرئيس الجمهورية متضمنا عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأي في هذا الشأن وأسبابه.

ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام، فإذا عاد المجلس إلى قراره من جديد جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي.

ويجب أن يجري الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس، وتوقف جلسات المجلس في هذه الحالة، فإذا جاءت

نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلا وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة ".

المادة (128) " إذا قرر المجلس سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم، وجب عليه اعتزال منصبه، ويقدم رئيس مجلس الوزراء استقالته إلى رئيس الجمهورية إذا تقررت مسئوليته أمام مجلس الشعب".

وبناءً عليه فإن الوزير الذي يتم سحب الثقة منه عليه اعتزال منصبه فوراً دون أن ينتظر تقديم استقالته ومن ثم قبولها، ولو كان اعتزال المنصب الوزاري يتطلب أن يقدم استقالته لنص الدستور على ذلك كما هو الحال بالنسبة لرئيس الوزراء.

وهذه المسئولية توجه لشخص رئيس الوزراء وتؤدى لطرح الثقة بالحكومة ككل ومن ثم استقالتها، وهى تضع إجراءات في غاية الصعوبة لإقرارها[1].

إلا أن عملية إثارة المسئولية لرئيس مجلس الوزراء تبدأ أولا بالاستجواب كإجراء تمهيدي لسحب الثقة من أحد الوزراء أو الوزارة مجتمعة، وفى حالة المسئولية التضامنية يكون الاستجواب موجهاً إلى الحكومة، بينما يوجه إلى الوزير المستجوب إذا كانت المسئولية فردية.

ونصت المادة (125) من الدستور على هذا الحق، فلكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم في الشئون التي تدخل في

---

(1)جابر جاد نصار : الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية القاهرة 1999، ص123.

اختصاصاتهم، وتجرى المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه إلا في حالات الاستعجال التي يراها المجلس وبموافقة الحكومة.

وفى حالة ثبوت ما يمكن محاسبة رئيس الوزراء عليه فإنه يتبع ذلك بإقرار مسئولية رئيس مجلس الوزراء؛ بناء على طلب عشر أعضاء من مجلس الشعب وصدور قرار بذلك من أغلبية أعضاء مجلس الشعب وإعداد تقرير لرئيس الجمهورية.

وينحصر دور رئيس الجمهورية في خيارين: إما أن يتوقف عن مساندة الوزارة وهنا يقبل استقالتها وينتهي الخلاف بذلك، وإما أن يقوم الرئيس بإعادة التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام من تاريخ رفعه إليه لإعادة النظر فيه، وفي هذه الحالة فإن مجلس الشعب يستطيع التراجع عن قراره بمسئولية رئيس الوزراء، وبهذا ينتهي الخلاف بين رئيس الوزراء ومجلس الشعب، أما إذا أراد مجلس الشعب عدم التراجع عن إقرار مسئولية رئيس الوزراء فإنه في هذه الحالة يعيد التقرير مرة أخرى إلى رئيس الجمهورية لاتخاذ القرار المناسب(1).

والإجراء الأخير هو عرض النزاع على الاستفتاء الشعبي لما أوجبته المادة (127) من الدستور قبل التعديل، وبذلك تتوقف جلسات مجلس الشعب بقوة الدستور، وفي الوقت نفسه لا يستطيع رئيس الجمهورية حل المجلس في هذه الفترة؛ لأن هذا الإجراء متوقف على نتيجة الاستفتاء.

---

(1) عبد الله ناصف : مرجع سابق، ص387.

وبذلك يتبين أن رئيس الجمهورية يملك مجموعة من الخيارات لحسم النزاع الموجود بين الوزارة والأغلبية البرلمانية؛مما يؤكد على أن إقرار هذه المسئولية يعتمد بالأساس على الرئيس.

إلا أن عملية تنظيم المسئولية الوزارية بالنسبة لرئيس مجلس الوزراء تعرضت للنقد؛ حيث اتجه البعض إلى القول بأنها من الممكن أن تؤدي إلى سحب الثقة من رئيس الجمهورية بطريقة غير مباشرة إذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة لمجلس الشعب[1].

وكذلك فإن عملية تنظيم المسئولية الوزارية تهدف إلى حث مجلس الشعب على عدم التسرع والتروي قبل اتخاذه قرار سحب الثقة،وهذا لا يتلاءم مع متطلبات النظام البرلماني الذي يتطلب إقالة الحكومة فور سحب الثقة منها،وطريقة الاستفتاء للفصل في تقرير مسئولية رئيس الوزراء من عدمها قد تؤدي إلى صعوبة إقرار هذه المسئولية.

بالإضافة إلى ذلك فإن اللجوء للاستفتاء كوسيلة سابقة على إقالة الوزارة أو حل البرلمان لا تحقق الغاية المرجوة منها إلا إذا توافرت للناخبين الحرية المطلقة لإبداء آرائهم دون خوف أو تهديد أو تأثير،وكذلك لابد من توافر درجة من الوعي الكافي لدى الناخبين حتى لا يتأثروا ولا يقعوا تحت تأثير السلطة التنفيذية.

وكذلك فإن هذه الوسيلة قد تؤدي إلى إحراج رئيس الجمهورية؛ لأن الشعب قد يصر بعد حل مجلس الشعب على انتخاب أغلبية من الأعضاء تؤيد موقف البرلمان المنحل[2].

---

(1) المرجع السابق، ص388.

(2) فؤاد عبد النبي : رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري اختياره سلطاته، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة 1995، ص584.

وأيضا فإن هذا التنظيم يؤدي إلى صعوبة تحقيق الرقابة السياسية التي يمارسها مجلس الشعب على أعمال الحكومة؛لأن هذا التنظيم لا ينسجم مع طبيعة النظام البرلماني التي أخذ بها الدستور المصري والتي توجب باستقالة الوزارة في حالة سحب البرلمان الثقة منها،وفي المقابل يحفظ للسلطة التنفيذية حق الحل كسلاح مواز لسلطة البرلمان في إسقاط الوزارة.

إلا أن هذه المادة قد تم تعديلها؛بحيث أنها لم تعطى الخيار للرئيس باللجوء للاستفتاء في حالة مثل هذا الخلاف الناشب بين الوزارة والبرلمان،بل جعلته يستجيب لرأى البرلمان بقبول استقالة الوزارة،ولكن بشرط موافقة أغلبية ثلثي الأعضاء على التقرير الخاص بمسئولية الوزارة،مما يعنى بأنه لم يعد بمقدور رئيس الجمهورية حل البرلمان إثر النزاع الناشب بين الحكومة والبرلمان،ولكن هذا لا يعنى بأن الرئيس سيسلم بكل ما يريده البرلمان لان نص المادة (136) والذي منح الرئيس حق الحل في حالة الضرورة لم يحدد ما هي حالة الضرورة بل ترك تقديرها لرئيس الدولة.

يتبين من خلال النصوص السابقة والخاصة بحق الحل في ظل دستور عام 1971 أنها لا تنطوي على الضمانات الكافية لحماية المجلس النيابي من عدة نواحي منها:

أن صياغة المادة (127) قبل التعديل من الدستور أجازت لرئيس الجمهورية في حالة الخلاف بين البرلمان والحكومة عرض النزاع على الاستفتاء، فإن أقرت الأغلبية موقف الحكومة اعتبر المجلس منحلاً بقوة القانون.

إلا أن هـذا الحكـم لا يحقـق الحمايـة الكاملـة للمجلـس؛لأن الاستفتاء ينطوي علـى مسائل فنيـة معقـدة في ظـل حكومـة تسيطر علـى كافة وسائل الإعلام الـتي تلعب دوراً خطيراً في توجيـه الـرأي العـام فإنـه مـن الـصعوبة علـى العامـة فهـم طبيعـة ومضمون الاسـتفتاء،ويكون جـزاء مراقبة البرلمان لأعمال الحكومة هو حله وهو ما نـرى عـدم ملاءمتـه؛وهو ما تم تجاوزه في التعديل الذي صاحب هذه المادة.

وكـذلك فـإن نـص المـادة (136) والـذي أجـاز لـرئيس الجمهوريـة حـل البرلـان في حالـة الـضرورة مـن الاتـساع حيـث لا يـوفر أيـة حمايـة للمجلـس؛لأن الفقـه اسـتقر علـى أن تقريـر الـضرورة يخـضع للـسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية؛لذا كان من الأفضل أن يخضع تقدير رئيس الجمهورية لحالة الضرورة لرقابة القضاء.

وبالإضافة إلى ذلك فإن النصوص الـتي تـنظم حـق الحـل قـد خلـت من النص على عدم جواز تكرار الحل لذات السبب،وبالرغم مـن إجمـاع الفقه على أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية التصرف على خلاف هـذا المبدأ علـى أسـاس احـترام التقاليـد الدسـتورية[1] وتم تجـاوز هـذا الـنقص في التعديل الأخير للمادة والذي اوجب بعدم الحل لذات السبب الـذي حل مـن اجله المجلس الأول.

كذلك لم يتعـرض الدسـتور لحالـة تقـاعس الحكومـة عـن دعـوة البرلمـان للانعقـاد في الموعـد المحـدد في الدسـتور؛لذلك كـان يجـب أن يتضمن الدستور نصاً يقضي بحق البرلمان في الانعقاد من تلقاء نفسه دون دعوة من الحكومة في الموعد المحدد بقوة القانون[2].

---

(1) سليمان الطماوي : السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص622.

(2) خالد عباس مسلم : مرجع سابق، ص435.

ثانيا : الممارسة العملية لحق الحل في ظل دستور1971

شهد عهد الرئيس السادات ثلاثة مجالس نيابية بدأ الأول في نوفمبر 1971 وأكمل مدته الدستورية في أكتوبر 1976، أما البرلمان الثاني فلم يستكمل مدته الدستورية وتم حله في ابريل 1979، وأكمل البرلمان الثالث مدته في عهد الرئيس مبارك.أما عهد الرئيس مبارك فقد شهد حل المجلس مرتين الأولى عام 1987 والثانية عام 1990[1].

وبذلك فإن مجلس الشعب قد حل في ظل الدستور الحالي لأسباب مختلفة ثلاث مرات كانت الأولى في 19 ابريل 1979 حيث حل لإعادة تنظيم الدولة وتدعيم للديمقراطية، والثانية في 12 فبراير 1987 بسبب تعديل قانون الانتخاب والمزج بين قانون الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة، وأخيراً فقد حل المجلس للمرة الثالثة في 11 أكتوبر 1990 نتيجة حكم المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية الانتخاب بالقائمة مع الانتخاب الفردي وسنتناول ذلك على النحو الآتي:

حل مجلس الشعب بتاريخ 1979/4/19

بدأ البرلمان نشاطه في 1976/11/11 حتى اندلعت في يناير 1977 الانتفاضة الشعبية التي شملت مصر من أقصاها إلى أقصاها والتي ترتب عليها اتجاه النظام السياسي إلى التراجع عن الانفراج الديمقراطي الذي تميزت به الفترة السابقة، فأصدر في فبراير من نفس العام مجموعة كبيرة من القوانين المقيدة للحريات[2].

---

(1) علي الدين هلال : مرجع سابق، ص 265. احمد فارس عبد المنعم : مرجع سابق، ص99.

(2) علي الدين هلال : مرجع سابق، ص265.

وإثر تطور الأوضاع السياسية على الصعيد الخارجي عقدت مصر وإسرائيل معاهدة السلام (كامب ديفيد) والتي ترتب عليها جدل كبير في الرأي العام المصري والعربي ما بين مؤيد ومعارض؛مما أدى بالرئيس أنور السادات إلى القيام بحل مجلس الشعب في 19 ابريل 1979 بهدف استطلاع رأي الشعب في تلك المعاهدة باعتباره صاحب السيادة، إلا أن البعض انتقد مسلك الرئيس في هذا الخصوص تأسيسا على أن السبب الحقيقي في الحل كان يكمن في رغبة النظام السياسي في التخلص من بعض الأعضاء المعارضين للاتفاقية في المجلس[1].

رغم أن الاتفاقية قد عرضت على مجلس الشعب وذلك للمصادقة عليها استناداً إلى نص المادة (151) من الدستور والتي تنص على أن "رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويبلغها مجلس الشعب مشفوعاً بما يناسب من بيان وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقا للأوضاع المقررة".

على أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة أو التي تحمل خزانة الدولة شيئا من النفقات غير الواردة في الموازنة تجب موافقة مجلس الشعب عليها".

وقد حظيت هذه الاتفاقية بموافقة أغلبية مجلس الشعب أي بموافقة 327 عضواً ومعارضة 15 عضواً.

يلاحظ من هذا الحل أنه رغم تأييد البرلمان للمعاهدة والذي هو بمثابة ممثل للشعب فإن الأمر يختلف في جوهره؛حيث أراد الرئيس

---

(1) زين بدر فراج: مرجع سابق، ص194. علي عبد العال : مرجع سابق، ص185.

السادات إسكات الأصوات المعارضة التي عارضته وحاولت المزايدة عليه من خلال إقرار وإجماع شعبي على موقفه من معاهدة السلام مع إسرائيل ولا شأن للبرلمان بذلك إلا أن البرلمان كان بمثابة وسيلة استخدمت للوصول للهدف الذي كان يبتغيه الرئيس السادات.

حل مجلس الشعب في 1987/2/4:

أخذت مصر بنظام الانتخاب الفردي من عام 1924 حتى عام 1984؛إذ شهد النظام الانتخابي المصري تحولا خطيرا في قانون الانتخابات من خلال إصدار القانون رقم 114 لسنة 1983 الذي قرر إحلال نظام الانتخابات بالقائمة النسبية محل الانتخاب الفردي وقد تم انتخاب أعضاء المجلس بموجب هذا القانون.

فلقد نصت المادة (17) من القانون المذكور على أنه "ينتخب أعضاء مجلس الشعب طبقا لنظام القوائم الحزبية بحيث يعطى لكل قائمة عدد من مقاعد الدائرة بنسبة عدد الأصوات الصحيحة التي حصلت عليها،وتعطى المقاعد المتبقية للقائمة الحائزة أصلا على أكثر الأصوات ولا يمثل بالمجلس الحزب الذي لا تحصل قوائمه على ثمانية بالمائة على الأقل من مجموع الأصوات الصحيحة التي أعطيت على مستوى الجمهورية".

وما إن تم تطبيقه وأجريت الانتخابات حتى احتدم الجدل والنقاش حول مدى دستورية هذا القانون.

حيث اتجهت لجنة الشئون الدستورية بمجلس الشعب إلى أن قصر الاقتراع بمشروع قانون الترشيح لعضوية مجلس الشعب على أعضاء الأحزاب يتفق مع ما ذهبت إليه المواد (5،62) من الدستور ......حيث إن الدستور قد فوض المشرع في وضع الضوابط لحق الترشيح لعضوية

مجلس الشعب وقصرها على أعضاء الأحزاب الملتزمين بالمبادئ والمقومات الأساسية للمجتمع المصري والتي تضمنتها برامج أحزابهم المعلنة، ولا يعد هذا الشرط مانعاً لحق دستوري وذلك أنه لا يعدو أن يكون شرطاً تنظيمياً من شروط الصلاحية التي يضعها المشرع بتفويض من الدستور ..... حيث إنه يمكنهم – أى المستقلين – إذا رغبوا في الترشيح الانضمام إلى أى حزب من الأحزاب القائمة أو أى حزب ينشأ مستقلاً، أو أن ينشئوا حزباً خاصاً بهم يتبنى آرائهم ويتم ترشيحهم من خلاله[1] .

وباستقراء قانون رقم 114 لسنة 1983 والقاضي بتعديل قانون مجلس الشعب رقم 38 لسنة 1972 حيث أضيفت إليه المادة الخامسة والتي تنص على أن "يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية ويكون لكل حزب قائمة خاصة به، ولا يجوز أن تتضمن القائمة الواحدة أكثر من مرشحي حزب واحد، ويحدد لكل قائمة رمز يصدر به قرار من وزير الداخلية، ويجب أن تتضمن كل قائمة عددا من المرشحين مساويا له طبقا للجدول المرفق على أن يكون نصف المرشحين أصليا واحتياطيا على الأقل من العمال والفلاحين، بحيث يراعى أن ترتب أسماء المرشحين بالقوائم المقدمة من الأحزاب بحيث تبدأ بمرشح من الفئات ثم مرشح من العمال أو الفلاحين أو العكس، وهكذا بذات الترتيب.

وعلى الناخب أن يبدى رأيه باختيار إحدى القوائم بأكملها دون إجراء اى تعديل فيها، وتبطل الأصوات التي تنتخب أكثر من قائمة

(1) مضبطة مجلس الشعب جلسة رقم 85 بتاريخ 1983/7/20 ص 74 أشار إليها خالد عباس مسلم :مرجع سابق، ص438.

أو مرشحين من أكثر من قائمة أو تكون معلقة على شرط، أو إذا أثبت الناخب رأيه على قائمة غير التي سلمها إليه رئيس اللجنة أو على ورقة عليها توقيع الناخب أو أية إشارة أو علامة أخرى تدل عليه ، كما تبطل الأصوات التي تعطى لأكثر من العدد الوارد بالقائمة أو لأقل من هذا العدد في غير الحالات المنصوص عليها في المادة السادسة عشرة من هذا القانون".

ونصت المادة الثالثة من هذا القانون على أنه "تقسم جمهورية مصر العربية إلى ثمانية وأربعين دائرة انتخابية، ويكون تحديد نطاق كل دائرة ومكوناتها وكذلك عدد الأعضاء الممثلين لها وفقا للجدول المرفق لهذا القانون، ويتعين أن تتضمن كل قائمة في الدوائر الإحدى والثلاثين المبينة بالجدول عضوا من النساء بالإضافة إلى الأعضاء المقررين لها مع مراعاة نسبة العمال والفلاحين".

إلا أن هناك فريقاً اتجه إلى توجيه النقد إلى هذا القانون بقولهم بعدم دستورية الانتخاب بالقائمة؛حيث إنهم وجدوا أن نص المادة الخامسة لا يتضمن صراحة أو ضمنا ولا من قريب أو بعيد ضرورة انضمام المواطنين للأحزاب السياسية، وعليه فلا يجوز إطلاقا أن يكون جزاء عدم الانضمام لعضوية الأحزاب السياسية الحرمان من حق الترشيح في المجالس النيابية[1].

بالإضافة إلى ذلك تعارض ذلك مع نص المادة (87) من الدستور والتي تنص على أنه "يجوز لرئيس الجمهورية أن يعين في مجلس الشعب

(1) صلاح الدين فوزي :النظم والإجراءات الانتخابية، دار النهضة العربية 1985، ص98 وما بعدها.

عـددا مـن الأعـضاء لا يزيـد عـن عـشرة ،فهـذا الحـق مثبـت لـرئيس الجمهورية ولا يمكن تصور ذلك في ظل نظام يقوم على اختيار الحزب لا الفرد. فعن طريق هذه الصلاحية يستطيع رئيس الجمهورية تزويد المجلس بأصحاب الخبرات الذين يأبون دخول الانتخابات النيابية في ظل النظام الفردي، وعلى العكس من ذلك فإن نظام الانتخاب بالقائمة لا يوجد به ما يحول دون قيام الأحزاب لحجز من تشاء إلى قائمتها[1].

وكذلك في حالة وجود أحزاب سياسية تتبنى من يرغب الترشيح فإن هناك عدداً معيناً يلتزم الحزب السياسي به في الترشيح، وهو الأمر الذي يعد قيدا على حرية باقي المرشحين.

وبما أن المادة الثامنة تنص على أنه "تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين" كما في المادة (40) أضافت "أن المواطنين لدى القانون سواء وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة".

وبناء على ذلك فإذا جاء القانون واشترط للتمتع بحق الترشيح لعضوية المجالس النيابية ضرورة الانتماء الحزبي فإنه دون شك يكون متعارضا مع الأحكام الدستورية؛لأن في ذلك تفرقة بين المواطن الحزبي وغير الحزبي دون مبرر.

وقد تم الطعن في هذا القانون أمام محكمة القضاء الإداري إلا أن هذه المحكمة أيدت ما جاء بهذا القانون بذلك الطعن المقدم أمامها.

---

(1) محمد ماهر أبو العينين : الانحراف التشريعي والرقابة على دستورية القوانين، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، 1986، ص 906.

وجاء في حكمها: "المادة الخامسة من الدستور قضت بأن يقوم النظام السياسي في جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب في إطار المبادئ والمقومات الأساسية للدستور مما يجعل هذه الأحزاب أداة صياغة النظام السياسي في مصر وتقيم التوافق التشريعي الوارد في قانون الأحزاب السياسية مع البيان الدستوري على النحو المطلوب في مادة الدستور ويقتضي بالنتيجة وبحكم اللزوم القانوني أن تكون القوائم الحزبية هي الطريق الوحيد إلى مقاعد مجلس الشعب، فلا يقبل ممن لا ينتمي لأحد الأحزاب السياسية القائمة قانونا المشاركة في النظام السياسي للبلاد ...كما أن الإلزام بانتماء المرشح إلى حزب من الأحزاب السياسية وترشيحه في قوائمه كطريق وحيد لعضوية مجلس الشعب ليس بدعة في التنظيم السياسي، حيث جرى العرف الدستوري والتشريعي من قبل على جعل العضوية العامة من مفهوم أن النظام السياسي في الدولة كان قائما على صيغة تحالف قوى الشعب العاملة في إطار الاتحاد الاشتراكي العربي "[1].

وجاء في تقرير مفوض الدولة بشأن الطعن بحكم محكمة القضاء الإداري أمام المحكمة الإدارية العليا ما يلي:

"إذا كان الدستور قرر للمواطن حق الترشيح وفقا لأحكام القانون فإن القانون في هذه الحالة يجب أن يقتصر دوره على توفير كافة الضمانات لكي يمارس المواطن هذا الحق، فإذا حاد القانون عن هذا وسلب المواطن هذا الحق أو قيده وبالتالي حرمه من المساهمة في الحياة

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 3498 لسنة 38 قضائية –الصادر بتاريخ 1984/4/17 غير منشور أشار إليه خالد عباس مسلم:مرجع سابق، ص440.

العامة فإنه يكون قد خالف الدستور نصا وروحا، إن حرمان طائفة من المواطنين هم المستقلون من ممارسة حقهم في الترشيح لعضوية مجلس الشعب معناه أن القانون قد حال بينهم وبين المساهمة في الحياة العامة على خلاف أحكام الدستور التي كان يتعين عليه احترامها، إن المشرع العادي لم يقتصر دوره هنا على تنظيم عملية الترشيح لكنه تجاوز هذا فسلب قطاعا من المواطنين حقا كفله لهم الدستور"(1).

وتم تعديل قانون مجلس الشعب ليصبح الانتخاب بالجمع بين القوائم الحزبية والمقاعد الفردية؛ فصدر القانون رقم 188 لسنة 1986 بتاريخ 31 ديسمبر 1986 بتعديل المادة الخامسة لتصبح كالتالي:

"يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الجمع في كل دائرة انتخابية بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردي، بحيث يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردي ويكون باقي الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية، ويكون لكل حزب قائمة خاصة، ولا يجوز أن تتضمن القائمة الواحدة أكثر من مرشحي حزب واحد، ويحدد لكل قائمة رمز يصدر به قرار من وزير الداخلية، ويجب أن تتضمن كل قائمة عددا من المرشحين مساويا لعدد الأعضاء الممثلين للدائرة طبقا للجدول المرفق ناقصا واحد، كما يجب أن يكون نصف المرشحين بكل قائمة حزبية على الأقل من العمال والفلاحين، على أن يراعى اختلاف الصفة في تتابع أسماء المرشحين بالقوائم، وعلى الناخب أن يبدي رأيه باختيار إحدى القوائم بأكملها دون إجراء أي تعديل فيها، وتبطل الأصوات التي

(1)مجلة المحاماة المصرية : العددان الخامس والسادس السنة الرابعة والستون – مايو ويونيو 1984 – ص78-79.

تنتخب أكثر من قائمة أو تكون معلقة على شرط أو إذا اثبت الناخب رأيه على قائمة غير التي سلمها إليه رئيس اللجنة أو على ورقة عليها توقيع الناخب أو أية إشارة أو علامة تدل عليه، كما تبطل الأصوات التي تعطي لأكثر من العدد الوارد بالقائمة أو لأقل من هذا العدد في غير الحالات المنصوص عليها في المادة السادسة عشرة أو لأقل من هذا القانون ويجري التصويت لاختيار المرشح الفردي عن كل دائرة في الوقت ذاته الذي يجري فيه التصويت على القوائم الحزبية ذلك في ورقة مستقلة، ويحدد لكل مرشح فرد رمز أو لون مستقل يصدر به قرار من وزير الداخلية، وتبطل الأصوات التي تنتخب أكثر من مرشح واحد أو تكون معلقة على شرط أو إذا أثبت الناخب رأيه على ورقة غير التي سلمها إليه رئيس اللجنة أو على ورقة عليها توقيع الناخب أو إشارة أو علامة أخرى تدل عليه".

إلا أنه تم الطعن في دستورية هذه المادة أمام المحكمة الدستورية، فاضطر رئيس الجمهورية إلى إصدار القرار الجمهوري رقم 31 لسنة 1987 في 1987/2/4 بشأن دعوة الناخبين للاستفتاء على حل مجلس الشعب على أن تجري عملية الاستفتاء يوم 12 فبراير1987ووقف جلسات مجلس الشعب.

حل مجلس الشعب في 1990/5/19:

تم انتخاب مجلس الشعب الجديد في 6 ابريل 1987 وبدأ ممارسة أعماله حيث تم الانتخاب طبقا للتعديلات التي أدخلها القانون رقم 188 لسنة 1986 بنظام يجمع بين القوائم الحزبية والانتخاب الفردي في محاولة لتفادي الطعن بعدم دستورية القانون رقم 114 لسنة 1983.

ولم يكد المجلس يبدأ في ممارسة دوره التشريعي والرقابي حتى اندلع الجدل الفقهي الشديد حول مدى دستورية بقائه، فقد صدرت عدة أحكام ببطلان تشكيل المجلس قبل اجتماعه الأول، إلا أن رئيس المجلس أصر على تنفيذ هذه الأحكام؛ استناداً إلى نظرية الموظف الفعلي والوارث الظاهر، وذلك حماية للمراكز القانونية وضرورة سير مرفق التشريع بانتظام[1].

إلا أن البعض قد انتقد هذا الاتجاه على أساس أن تلك النظرية تستند إلى حسن النية وهو الأمر غير المتصور في حالة المجلس[2].

وقد تم الطعن أمام المحكمة الدستورية، وأصدرت حكمها بتاريخ 19 مايو 1990 بعدم دستورية المادة الخامسة مكرر من القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب والمعدل بالقانون رقم 188 لسنة 1986، وقد جاء في حيثيات قرار المحكمة حيث إن نطاق الطعن الدستوري الماثل يقتصر على الفقرة الأول من المادة الثالثة والمادة الخامسة مكررا من القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب المعدل بقانون رقم (188) لسنة 1986 والذين يجري نصهما بالآتي:

المادة الثالثة الفقرة الأولى: "تنقسم جمهورية مصر العربية إلى ثمان وأربعين دائرة انتخابية، ويكون تحديد نطاق كل دائرة ومكوناتها وكذلك عدد الأعضاء الممثلين وفقا للجدول المرافق لهذا القانون".

---

(1) بشير علي باز : مرجع سابق، ص326.

(2) محمد سليم العوا : الأزمة السياسية الدستورية في مصر، 1987-1990، 1991، ص101.

المادة الخامسة مكررا : "يكون انتخاب مجلس الشعب عن طريق الجمع في كل دائرة انتخابية بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردي، بحيث يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردي، ويكون انتخاب باقي الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية، ويكون لكل حزب قائمة خاصة، ولا يجوز أن تتضمن القائمة الواحدة أكثر من مرشحي حزب واحد، ويحدد لكل قائمة رمز يصدر به قرار من وزير الداخلية، ويجب أن تتضمن كل قائمة عدداً من المرشحين مساوياً لعدد الأعضاء الممثلين للدائرة طبقا للجدول المرافق ناقصا واحد ....الخ " إلى آخر المادة.

وحيث إن النص على هذين النصين يقوم على أن الفقرة الأولى من المادة الثالثة من القانون المشار إليه إذ قضت بتقسيم الدولة إلى ثمان وأربعين دائرة انتخابية، و نصت المادة الخامسة مكررا منه على الجمع بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردي في كل دائرة من الدوائر الكبرى على اتساع مساحتها وترامي أطرافها وضخامة عدد سكانها، فإنه يستحيل على المرشح الفردي المستقل مباشرة حقه الدستوري في الترشيح على قدم المساواة، وفي منافسة انتخابية متكافئة مع مرشحي القوائم المنتمين لأحزاب سياسية تساندهم بإمكانياتها المادية والبشرية التي تعجز عنها طاقة الفرد، كما أنه لم يراع في تقسيم الدوائر الانتخابية مبدأ المساواة التقريبية بين عدد الناخبين الذي يمثلهم النائب في كل دائرة؛مما يترتب عليه اختلاف الوزن النسبي لصوت الناخب من دائرة إلى أخرى فضلا عن التمييز بين المرشحين حسب انتماءاتهم السياسية؛حيث حدد القانون لنظام الانتخاب الفردي في جميع

الدوائر الانتخابية ثمانية وأربعين مقعدا نيابيا بواقع مقعد واحد في كل دائرة انتخابية يتنافس عليها المرشحون المستقلون مع غيرهم من أعضاء الأحزاب السياسية.

فيما ترك المرشح بالقوائم الحزبية على مستوى الجمهورية باقي المقاعد النيابية التي يبلغ عددها أربعمائة مقعد ،وكل ذلك يؤدي إلى المساس بحق الترشيح والإخلال بمبدأ تكافؤ الفرص والمساواة بالمخالفة للمواد (8 - 62- 41) من الدستور،بالإضافة إلى أن المادة الخامسة مكرر المطعون عليها لم تشترط في المرشح الفرد صفة معينة ولم تبين الكيفية التي تؤدي إلى تحقيق النسبة المخصصة للعمال والفلاحين مما يخالف المادة (87) من الدستور وما تضمنه النص على أن يكون نصف أعضاء مجلس الشعب على الأقل من العمال والفلاحين.

وحيث إن الدساتير المصرية المتعاقبة قد حرصت منذ دستور 1923 على تقرير الحريات والحقوق العامة في صلبها قصدا من المشرع الدستوري أن يكون النص عليها في الدستور قيدا على المشرع العادي فيما يسنه من قواعد وأحكام وفى حدودها إرادة الدستور لكل منها من حيث إطلاقها أو جواز تنظيمها تشريعياً ،فإذا خرج المشرع فيما يقرره من تشريعات على هذا الضمان الدستوري بأن قيد حرية أو حقاً ورد في الدستور مطلقا ،أو أهدر أو انتقص من أيهما تحت ستار التنظيم الجائز دستورياً ،وقع عمله التشريعي مشوبا بعيب مخالفة الدستور.

وحيث إن الدستور نص في المادة (62)منه (على أن للمواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأى في الاستفتاء وفقا لأحكام القانون،ومساهمته في الحياة العامة واجب وطني) مما يدل على أن الحقوق السياسية في هذه المادة ومن بينها حق الترشيح الذي عني

الدستور بالنص عليه صراحة مع حق الانتخاب وإبداء الرأي في الاستفتاء واعتبرها الدستور من الحقوق العامة.

وبما أن المادة (62) من الدستور قد أجازت للمشرع العادي تنظيم الحقوق السياسية الثلاثة بما نصت عليه من أن ممارسة هذه الحقوق تكون وفقا لأحكام القانون؛لذلك يتعين عليه أن يراعي في القواعد التي يتولى وضعها تنظيماً لتلك الحقوق وألا تؤدي إلى مصادرتها أو الانتقاص منها وألا تنطوي على التمييز المحظور دستورياً،أو تتعارض مع مبدأ تكافؤ الفرص الذي كفلته الدولة لجميع المواطنين ممن تتماثل مراكزهم القانونية،وبوجه عام لا يتعارض التنظيم التشريعي لتلك الحقوق مع أي نص في الدستور بحيث يأتي التنظيم مطابقا للدستور في عموم قواعده وأحكامه ... حيث إنه من المسلم به أنه ينبغي عند تفسير النصوص الدستورية النظر إليها باعتبارها وحدة واحدة يكمل بعضها بعضا" بحيث لا يفسر أي نص فيها بمعزل عن النصوص الأخرى،بل يجب أن يكون متساندا معها يفهم مدلوله منها يقيم بينها التوافق وينأي بها عن التعارض.

وبما أن الدستور قد كفل في المادة (62) منه للمواطنين حق الترشيح غير المقيد بالانتماء الحزبي،وقرر في المادة (40) منه المساواة بين المواطنين في الحقوق العامة ومنها حق الترشيح،وهو من الحقوق السياسية التي تأتي في الصدارة من الحقوق العامة لتعلقها بالإرادة الشعبية المعبرة عن سيادة الشعب،وحظر التمييز بينهم بسبب اختلاف الآراء السياسية،وأوجب على الدولة في المادة الثامنة أن تكفل تكافؤ الفرص لجميع المواطنين،فإن مؤدى هذه النصوص مترابطة

ومتكاملة ،أن المواطنين المستوفين لشروط الترشيح لعضوية مجلس الشعب يعتبرون بالنسبة إلى حق الترشيح في مراكز قانونية متماثلة.

مما يتعين أن تكون ممارستهم لهذا الحق على قدم المساواة وعلى أساس من الفرص المتكافئة في الفوز بالعضوية بصرف النظر عن انتماءاتهم الحزبية وعدمها ، على أن يكون المرجح في الفوز بالعضوية للمرشح مستقلاً كان أو حزبياً طبقا لنظام الانتخاب بالقوائم الحزبية أو لنظام الانتخاب الفردي إلى إرادة هيئة الناخبين صاحبة السيادة الشعبية التي هي مصدر السلطات جمعيها ،وحيث إنه وإن كان للمشرع سلطة تقديرية في اختيار النظام الانتخابي إلا أن سلطته في هذا الشأن تجد حدها في عدم الخروج عن القيود والضوابط والمبادئ التي نص عليها الدستور وعدم المساس بالحريات والحقوق العامة التي كفلتها نصوصه.

لما كان ذلك وكان القضاء بعدم دستورية نص المادة الخامسة من القانون رقم 28 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم 188 لسنة 1986 ترتب عليه انعدام هذا النص وإبطال العمل به فيما قرره من أن "يكون لكل دائرة انتخابية عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية" ومن ثم يكون النص على الفقرة الأولى من المادة الثالثة من القانون المشار إليه قد أضحى غير مجد وبالتالي غير مقبول، إذ لم يعد له مجال في التطبيق بعد أن ألغي نفاذ النص على كيفية توزيع المقاعد النيابية في كل دائرة انتخابية بين نظام الانتخاب الفردي ونظام الانتخاب بالقوائم الحزبية على النحو الذي تضمنته المادة الخامسة مكرر سالفة الذكر منعا لتقرير بطلان هذا النص وانعدام أثره.

وبما أن انتخابات مجلس الشعب قد أجريت بناء على نص تشريعي ثبت عدم دستوريته بالحكم الذي انتهت إليه المحكمة في الدعوة الماثلة، فإن مؤدى هذا الحكم ولازمه أن تكوين المجلس المذكور يكون باطلاً منذ انتخابه، إلا أن هذا البطلان لا يؤدي البتة إلى ما ذهب إليه المدعي من وقوع انهيار دستوري ولا يستتبع إسقاط ما أقره المجلس من قوانين وقرارات وما اتخذه من إجراءات خلال الفترة السابقة وحتى تاريخ نشر هذا الحكم في الجريدة الرسمية.

بل تظل تلك القوانين والقرارات والإجراءات قائمة على أصلها من الصحة، ومن ثم تبقى صحيحة ونافذة ما لم يتقرر إلغائها أو تعديلها من الجهة المختصة دستورياً أو يقضي بعدم دستورية نصوصها التشريعية بحكم من المحكمة الدستورية العليا إن كان لذلك ثمة وجه آخر غير ما بني عليه هذا الحكم.

ولهذه الأسباب حكمت المحكمة بعدم دستورية المادة الخامسة مكرر من القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب المعدل بقانون رقم 188 لسنة 1986 فيما تضمنه من النص على أن يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردي ويكون انتخاب باقي الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية[1].

ولكن على إثر صدور هذا الحكم بعدم دستورية المادة الخامسة أثير الجدل في الفقه حول أثر هذا الحكم هل يؤدي بذاته إلى حتمية

---

(1) حكم المحكمة الدستورية رقم 37 لسنة 90 قضائية – ملف الدعوى 2516 لسنة 41 قضائية بتاريخ 19مايو1990–الموسوعة الدستورية الشاملة منذ إنشائها وحتى آخر مايو 1998 إعداد حسام محفوظ – الإسكندرية.

صدور قرار رئيس الجمهورية بحل مجلس الشعب أم أنه يتعين عليه إجراء الاستفتاء وفقا لنص المادة (136) من الدستور والتي تقضي بعدم جواز إجراء الحل إلا بعد الاستفتاء؟ لذلك سنوضح آراء الفقه في هذا الاتجاه على النحو الآتي :

الاتجاه الأول : يرى أصحاب هذا الاتجاه أنه يجب أن يسبق الحل إجراء استفتاء نزولاً على حكم المادة (136) من الدستور والتي تحظر على الرئيس حل المجلس إلا عند الضرورة أو في حالة اختلاف مجلس الشعب مع رئيس الوزراء حول مسألة من المسائل ذات الصلة بالسياسة العامة للدولة، فإذا توافرت إحدي الحالتين يستطيع رئيس الجمهورية حل مجلس الشعب وبخلاف ذلك لا يمكن له حله.

وعليه فإن حكم المحكمة الدستورية والقاضي بعدم دستورية المادة الخامسة تندرج ضمن حالة الضرورة، وهي ضرورة من نوع خاص يعد النزول عند حكمها إعمالاً مباشراً لحكم المادة (65) من الدستور والتي تقضي بأن "تخضع الدولة للقانون" وهو خضوع يعلي من شأن الدولة ويرفع من قدرها ويعمق في الداخل والخارج احترامها والثقة فيها.

وقد أيد دكتور رمزي الشاعر هذا الرأي بقوله "بأن الوسيلة الوحيدة لحل المجلس هي اللجوء إلى الاستفتاء وهنا ليس استفتاء على حكم المحكمة الدستورية؛ إذ إن منطوق الحكم لم يتضمن الحل. وإنما الاستفتاء جاء لملائمة سياسية أشارت إليها القيادة السياسية في بيانها مما يوفر حالة الضرورة التي نصت عليها المادة (136) من الدستور والتي تقرر أن الحل لا يكون إلا للضرورة باستفتاء شعبي، وبذلك فإن حكم

المحكمة الدستورية وجد أن الضرورة تقتضي أن يرجع رئيس الجمهورية إذا أراد للشعب لاستفتائه في حل المجلس"[1].

لأن حكم المحكمة الدستورية قد كشف عن بطلان النصوص التي على أساسها تم انتخاب أعضاء مجلس الشعب، وبالتالي فانه في هذه الحالة يجب إتباع الطريقة التي حددها الدستور لحل مجلس الشعب وفقا للمادة (136) فالضرورة يقدرها رئيس الجمهورية وللشعب الاستفتاء على قرار الحل.

أما التخوف من نتيجة الاستفتاء برفض حل مجلس الشعب فهذا أمر غير وارد نتيجة التأثير الذي يصاحب الاستفتاء من الحكومة.

الاتجاه الثاني : يرى أصحاب هذا الرأي أنه يجب حل المجلس بمجرد صدور حكم المحكمة الدستورية، ولا حاجة في مثل هذه الحالة لإجراء استفتاء على حل المجلس، واتجه الفقه إلى ذلك حيث يرى الدكتور يحيى الجمل أنه "سواء اختلفنا مع الحكم أو اتفقنا معه فإنه يبقى معبراً عن الحقيقة القانونية ويبقى له حجية ولا حجية لشئ سواه، فتكوين المجلس باطل منذ انتخابه؛ولذلك فإنه يتعين حل المجلس منذ نشر الحكم وهذه الحالة من حالات الضرورة التي تجيز حل مجلس الشعب دون استفتاء خاصة أن الرأي العام معبأ تعبئة كاملة ضد المجلس فلا ضرورة للاستفتاء ورئيس الجمهورية يملك حق حل مجلس الشعب دون انتظار الاستفتاء أو اللجوء إليه أصلاً؛لان هذه حالة غير مسبوقة والضرورة الدستورية تقتضي جواز الخروج عن النص إذا كان كيان الدولة الدستوري مهدداً؛ولذلك أرى عدم اللجوء للاستفتاء وكفانا

(1) فؤاد عبد النبي : مرجع سابق، ص65-66.

مشاكل دستورية خاصة أن الاستفتاءات التي تجري في دول العالم الثالث مصداقيتها معروفة"[1].

حيث إنه وبمجرد نشر حكم المحكمة الدستورية العليا في الجريدة الرسمية يكون مجلس الشعب قد سقط بحكم القضاء وأصبح منعدما في ضوء حكم المحكمة الدستورية، وبالتالي يجب حله دون طرح هذا الحل على الاستفتاء الشعبي؛لأن المادة (136) من الدستور تتعلق فقط بمواجهة خلاف بين السلطة التنفيذية والتشريعية،أما حكم الحكم فقد أعلن بطلان وجود المجلس منذ تشكيله لأنه تشكل في ظل قانون مخالف للدستور[2].

كذلك لا يوجد مبرر لاستفتاء الشعب ما دمنا سلمنا ببطلان تشكيل مجلس الشعب، فكيف يستفتى الشعب على الخيار بين تقرير بطلان تشكيل المجلس من عدمه مع أن هذا البطلان قد تقرر بحكم قضائي؟![3].

وفي نفس الاتجاه يرى البعض أنه يجب إلغاء جميع القوانين والقرارات التي اتخذها المجلس منذ انتخابه حتى تاريخ نشر الحكم في الجريدة الرسمية،فالأصل أن عدم الدستورية يستتبع البطلان وما بني على باطل فهو باطل،ويضيف على ما سبق أن أعضاء مجلس الشعب لا يستحقون منذ انتخابهم مكافأة العضوية ولا بدل حضور جلسات

---

(1) مقالة للدكتور يحيى الجمل جريدة الأهرام 1990/10/1 ص7 العمود الثاني أشار إليها محمد قدري حسن :الاستفتاء في النظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص 88.

(2) فؤاد عبد النبي : مرجع سابق، ص66 .

(3) جابر جاد نصار : الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، مرجع سابق، ص317-318.

المجلس ولجانه ولا امتيازات العضوية ولا يتمتعون بالحصانة البرلمانية والمطالبة باسترداد هذه الامتيازات المادية التي حصلوا عليها من تاريخ اكتسابهم صفة العضوية وحتى تاريخ نشر الحكم[1].

يلاحظ من هذه الاتجاهات أن الاتجاه الثاني أكثر اتفاقاً واتساقاً مع الأحكام الدستورية؛ لان الاستفتاء الذي نصت عليه المادة (136) من الدستور يتعلق بالحل الذي يرى رئيس الدولة ضرورة اللجوء إليه والذي يتعلق بالسلطة التقديرية التي خولها له الدستور.

أما في الحالة التي أمامنا محل البحث فيمكن القول بان الحل تم فرضه نتيجة حكم محكمة دستورية عليا، وأن هذا الحكم أصبح واجب النفاذ تطبيقاً للمادة (49) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 48 لسنة 1979 والتي تقضي بأن "أحكام المحكمة في الدعاوى الدستورية وقراراتها بالتفسير ملزمة لجميع سلطات الدولة وللكافة ... ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص في القانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالي لنشر الحكم".

وبما أن الاستفتاء على الحل معناه تفويض القرار للشعب ليقول كلمته في مدى الإقدام على الحل من عدمه فإن مقتضى ذلك أن اللجوء إلى الاستفتاء يعني الاستفتاء على حكم المحكمة الدستورية العليا والذي هو ملزم وواجب النفاذ.

ولكن التصور الآخر ماذا لو كانت نتيجة الاستفتاء معاكسة لحكم المحكمة الدستورية ورفض اللجوء إلى الحل، فكيف سيتم

(1) محمود عاطف البنا : مفاهيم أساسية حول الحكم ببطلان تشكيل مجلس الشعب وكيفية تنفيذه، مقالة منشورة بمجلة القضاء عدد يونيو 1990، ص 315.

الخروج من هذا المأزق الدستوري ؟! إذ لن يكون الاختيار بين تنفيذ حكم المحكمة والالتزام بنص الدستور أو الأخذ بنتيجة الاستفتاء الملزمة بنص الدستور أيضا.

إلا أن رئيس الجمهورية قد حسم هذا الجدل والخلاف الفقهي في بيانه الذي وجهه للشعب يوم 26 سبتمبر 1990 وأصدر قراره بإيقاف جلسات مجلس الشعب وقراره الجمهوري رقم 404 لسنة 1990 بنفس التاريخ بدعوة الناخبين إلى الاستفتاء على حل مجلس الشعب، على أن تجري عملية الاستفتاء يوم 11 أكتوبر 1990 وقد تبع ذلك صدور القرار بقانون رقم 206 لسنة 1990 في شأن تحديد الدوائر الانتخابية. وجاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة لحل المجلس.

حل مجلس الشعب فى 2011/2/13

استجابة لمطالب ثورة 25 يناير وبعد تولى المجلس الأعلى للقوات المسلحة حكم البلاد صدر إعلان دستوري تم بموجبه تعطيل العمل بدستور 1971 وحل مجلسى الشعب والشورى حيث جاء فى الإعلان ما يلى[1]" إن المجلس الأعلى للقوات المسلحة وعياً منه بهذه المرحلة الدقيقة من تاريخ الوطن ووفاءً بمسئولياته التاريخية والدستورية في حماية البلاد، والحفاظ علي سلامة أراضيها، وكفالة أمنها، وإطلاعاً بتكليفه بإدارة شئون البلاد يدرك إدراكاً واضحاً أن التحدي الحقيق الذي يواجه وطننا الغالي مصر يكمن في تحقيق عبر إطلاق كافة الطاقات الخلاقة لكل فرد من أبناء شعبنا العظيم، وذلك بتهيئة مناخ الحرية، وتيسير سبل الديمقراطية من خلال تعديلات دستورية وتشريعية تحقق المطالب

---

(1) الهيئة العامة للاستعلامات

http://www.sis.gov.eg/Ar/Story.aspx?sid=44103

المشروعة التي عبر عنها شعبنا من خلال الأيام الماضية، بل وتتجاوزها لآفاق أكثر رحابة، بما يليق بمكانة مصر الذي سطر شعبها أولي سطور الحضارة الإنسانية علي صفحات التاريخ.

إن المجلس الأعلي للقوات المسلحة يؤمن إيمان راسخ بان حرية الإنسان وسيادة القانون وتدعيم قيم المساواة والديمقراطية التعددية والعدالة الاجتماعية ، واجتثاث جذور الفساد هي أسس الشرعية لأي نظم حكم يقود البلاد في للفترة المقبلة، كما يؤمن المجلس الأعلي للقوات المسلحة ذات الإيمان بأن كرامة الوطن ما هي إلا انعكاس لكرامة كل فرد من أفراده والمواطن الحر المعتز بإنسانيته هو حجر الزاوية فى بناء الوطن القوى ، وانطلاقاً مما سبق وبالبناء عليه ورغبة فى تحقيق نهضة شعبنا فقد أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة القرارات الآتية:

تعطيل العمل بأحكام الدستور.

يتولى المجلس الأعلى للقوات المسلحة إدارة شئون البلاد بصفة مؤقتة لمدة ستة أشهر أو انتهاء انتخابات مجلسي الشعب والشورى ورئيس الجمهورية .

يتولى رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة تمثيله أما كافة الجهات فى الداخل والخارج.

حل مجلسي الشعب والشورى.

المجلس الأعلى للقوات المسلحة إصدار مراسيم بقوانين خلال الفترة الانتقالية.

تشكيل لجنة لتعديل بعض مواد الدستور وتحديد الاستفتاء عليها من الشعب.

تكليف وزارة د. أحمد محمد شفيق بالاستمرار فى أعمالها لحين تشكيل حكومة جديدة.

إجراء انتخابات مجلسي الشعب والشورى، والانتخابات الرئاسية.

تلتزم الدولة بتنفيذ المعاهدات والمواثيق الدولية التى هى طرف فيها.

حل مجلس الشعب 2012/6/14

بعد أن أجريت الانتخابات البرلمانية الأولى بعد ثورة 25 يناير وانتخاب مجلس الشعب المصرى رفعت العديد من القضايا أمام المحكمة الدستورية العليا مطالبة بعدم دستورية قانون الانتخابات التى جرت على أساسه انتخابات مجلس الشعب واصدرت المحكمة الدستورية العليا حكمها بحل مجلس الشعب حيث جاء فى حيثيات الحكم ما يلى [1].
قضت المحكمة الدستورية العليا بجلستها المنعقدة اليوم، الخميس، برئاسة المستشار فاروق سلطان رئيس المحكمة وعضوية المستشارين ماهر البحيرى، والدكتور حنفى جبالى، ومحمد الشناوى، وماهر سامى، ومحمد خيرى، والدكتور عادل شريف نواب رئيس المحكمة.

وبحضور المستشار الدكتور عبد العزيز سالمان رئيس هيئة المفوضين.

أولاً : بعدم دستورية نص الفقرة الأولى من المادة الثالثة من القانون رقم 38 لسنة 1972 فى شأن مجلس الشعب المستبدلة بالمرسوم بقانون رقم 120 لسنة 2011.

---

(1) http://www.elwatannews.com/news/details/15636

ثانياً : بعدم دستورية ما تضمنه نص الفقرة الأولى من المادة السادسة من هذا القانون المستبدلة بالمرسوم بقانون رقم 108 لسنة 2011 من إطلاق الحق فى التقدم بطلب الترشيح لعضوية مجلس الشعب فى الدوائر المخصصة للانتخاب بالنظام الفردى للمنتمين للأحزاب السياسية إلى جانب المستقلين غير المنتمين لتلك الأحزاب.

ثالثاً : بعدم دستورية المادة التاسعة مكرراً (أ) من القانون المذكور المضافة بالمرسوم بقانون رقم 108 لسنة 2011 فيما نصت عليه من تضمين الكشف النهائى لأسماء المرشحين بالنظام الفردى بيان الحزب الذى ينتمى إليه المرشح.

رابعاً : بعدم دستورية نص المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم 123 لسنة 2011 بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم 120 لسنة 2011 ، وبسقوط نص المادة الثانية من المرسوم بقانون المشار إليه.

وكان أنور صبح درويش قد أقام الدعوى رقم 2656 لسنة 13 قضائية أمام محكمة القضاء الإدارى طالباً الحكم بوقف تنفيذ ثم إلغاء قرار اللجنة العليا للانتخابات بإعلان نتيجة انتخابات مجلس الشعب بالدائرة الثالثة فردى بالقليوبية ، فيما تضمنته من إعادة الاقتراع بين مرشح حزب الحرية والعدالة ومرشح حزب النور على مقعد الفئات بالدائرة المذكورة ، واستبعادهما وكذا مرشح حزب الحرية لمقعد العمال بهذه الدائرة من بين مرشحى النظام الفردى.

ونعى المدعى على قرار اللجنة مخالفة أحكام القانون وعدم دستورية نص المادة الثالثة / فقرة أولى من القانون رقم 138 لسنة 1972 فى شأن مجلس الشعب المستبدلة بالمرسوم بقانون رقم 120 لسنة 2011 ، ونص المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم 123 لسنة 2011

بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم 120 لسنة 2011 لمخالفتهما لمبدأ المساواة الذى كفلته المادة 7 من الإعلان الدستورى بعد أن ميزا بين المنتمين للأحزاب السياسية البالغ عددهم ثلاثة ملايين، والمستقلين وعددهم خمسين مليوناً، بأن خصا المنتمين للأحزاب بثلثى عدد أعضاء مجلس الشعب، وقصرا حق المستقلين على الثلث الباقى، يزاحمهم فيه المنتمون للأحزاب وبجلسة 2012/1/9 قضت تلك المحكمة فى الشق المستعجل من الدعوى، برفض طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه. طعن المدعى أمام المحكمة الادارية العليا بالطعن رقم 6414 لسنة 58 قضائية عليا ، وبجلسة 2012/2/20 قضت دائرة فحص الطعون بالمحكمة الادارية العليا بوقف الطعن ، وإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى دستورية النصوص الواردة بقرار الإحالة ، لما تراءى لها من مخالفتها لأحكام الإعلان الدستورى المشار إليه.

وقالت المحكمة الدستورية، فى أسباب حكمها السالف بيانه، "إن المادة 38 من الإعلان الدستورى الصادر فى الثلاثين من مارس سنة 2011 المعدل بالإعلان الدستورى الصادر فى 25 سبتمبر سنة 2011 تنص على أن "ينظم القانون حق الترشيح لمجلسى الشعب والشورى وفقاً لنظام انتخابى يجمع بين القوائم الحزبية المغلقة والنظام الفردى بنسبة الثلثين للأولى والثلث الباقى للثانى " ، وكان مؤدى عبارات هذا النص فى ضوء مبدأى المساواة وتكافؤ الفرص ، وقواعد العدالة ، أن حصر التقدم للترشيح لعضوية مجلس الشعب فيما يتعلق بنسبة الثلثين المخصصة للانتخاب بنظام القوائم الحزبية المغلقة فى المنتمين للأحزاب السياسية، يقابله قصر الحق فى التقدم للترشيح لنسبة الثلث الباقى المحدد للانتخاب بالنظام الفردى على المستقلين غير المنتمين للأحزاب

السياسية، وقد اعتنق المشرع الدستورى هذا التقسيم هادفا إلى إيجاد التنوع فى التوجيهات الفكرية والسياسية داخل مجلس الشعب ، ليصير المجلس بتشكيله النهائى معبراً عن رؤى المجتمع ، وممثلاً له بمختلف أطيافه وتياراته وتوجهاته ومستوعباً لها، لتضطلع بدورها الفاعل فى أداء المجلس لوظيفته الدستورية المقررة بنص المادة 33 من الإعلان الدستورى، وما يناقض تلك الغاية ويصادمها ذلك النهج الذى سلكه المشرع بالنصوص المطعون عليها، فقد أتاح لكل من مرشحى الأحزاب السياسية إحدى فرصتين للفوز بعضوية مجلس الشعب، إحداهما بوسيلة الترشيح بالقوائم الحزبية المغلقة، والثانية عن طريق الترشيح للنظام الفردى، بينما جاءت الفرصة الوحيدة المتاحة أمام المرشيحن المستقلين غير المنتمين لتلك الأحزاب مقصورة على نسبة الثلث المخصصة للانتخاب بالنظام الفردى ، يتنافس معهم ويزاحمهم فيها المرشحون من أعضاء الاحزاب السياسية ، الذين يتمتعون بدعم مادى ومعنوى من الاحزاب التى ينتمون إليها ، من خلال تسخير كافة الإمكانيات المتاحة لديها لدعمهم ، وهو ما لا يتوافر للمرشح المستقل غير المنتمى لأى حزب ، الأمر الذى يقع بالمخالفة انص المادة 38 من الإعلان الدستورى ، ويتضمن مساساً بالحق فى الترشيح فى محتواه وعناصره وتكافؤ الفرص ، دون أن يكون هذا التمييز فى جميع الوجوه المتقدمة مبرراً بقاعدة موضوعية ترتد فى أساسها إلى طبيعة حق الترشيح وما تقتضيه ممارسته من متطلبات ، والتى تتحقق بها ومن خلالها المساواة وتكافؤ الفرص ، فضلاً عما يمثله ذلك النهج من المشرع من إهدار لقواعد العدالة التى أكدتها المادة 5 من الإعلان الدستورى".

وأكد الحكم على أن "العوار الدستورى الذى أصاب النصوص المطعون فيها يمتد للنظام الانتخابى الذى سنه المشرع بكامله، سواء فى ذلك نسبة الثلثين المخصصة لنظام القوائم الحزبية المغلقة أو نسبة الثلث المخصصة للنظام الفردى ، وأوضح الحكم فى أسبابه أن تقرير مزاحمة المنتمين للأحزاب السياسية للمستقلين غير المنتمين لأى منها فى الانتخاب بالنظام الفردى كان له أثره وانعكاسه الأكيد والمتبادل مع نسبة الثلثين المخصصة للقوائم الحزبية المغلقة، إذ لولا مزاحمة المنتمين للأحزاب للمستقلين فى الثلث الباقى لحدث إعادة ترتيب داخل القوائم الحزبية، بمراعاة الأولويات المقررة داخل كل حزب".

وانتهت المحكمة الدستورية فى قضائها إلى أن "انتخابات مجلس الشعب قد أجريت بناء على نصوص ثبت عدم دستوريتها، ومؤدى ذلك ولازمه - على ما جرى به قضاء هذه المحكمة - أن تكوين المجلس بكامله يكون باطلاً منذ انتخابه، بما يترتب عليه زوال وجوده بقوة القانون اعتباراً من التاريخ المشار إليه دون حاجة إلى اتخاذ أى اجراء آخر، كأثر للحكم بعدم دستورية النصوص المتقدمة، وإنفاذاً لمقتضى الإلزام والحجية المطلقة للأحكام الصادرة فى الدعاوى الدستورية فى مواجهة الكافة وبالنسبة إلى الدولة بسلطاتها المختلفة طبقا لصريح نص المادة 49 من قانون المحكمة الدستورية العليا، إلا أن ذلك لايؤدى البتة إلى إسقاط ما أقره المجلس من قوانين وقرارات، وما اتخذه من إجراءات خلال الفترة السابقة، وحتى تاريخ نشر هذا الحكم فى الجريدة الرسمية، بل تظل تلك القوانين والقرارات والإجراءات قائمة على أصلها من الصحة ، ومن ثم تبقى صحيحة ونافذة ، وذلك مالم يتقرر إلغاؤها أو تعديلها من الجهة المختصة دستورياً ، أو يقضى بعدم دستوريتها بحكم

من المحكمة الدستورية العليا إن كان لذلك ثمة وجه آخر غير مابنى عليه هذا الحكم".

تقييم تجربة الحل في العهد الجمهوري :

يتبين لنا من خلال ما استعرضناه في هذا المبحث حول حق الحل في ظل العهد الجمهوري أن المشرع المصري عمل جاهداً على تقنين حالات الحل، وحصرها فقط في حالتين قبل التعديل الدستوري هما الخلاف بين مجلس الوزراء ومجلس الشعب وحالة الضرورة التي ترك تقديرها لسلطة الرئيس التقديرية، فتبدو حالة الضرورة غير محددة أو منظمة بنصوص قانونية مع عدم وجود أي رقابة قضائية عليها من أية جهة.

ورغم أن الاستفتاء وضع لحسم رأي رئيس الجمهورية بإجراء الحل من عدمه فإن هذا الإجراء لا يعول عليه كثيرا باعتباره ضمانة من ضمانات الحل، إلا إذا تم بتجرد ونزاهة وكان الشعب على علم مسبق بموضوع الاستفتاء دون أن يتم التأثير عليه أو ممارسة الضغوط عليه، ولكن تم التخلص من هذه الضمانة في التعديل الأخير.

بالإضافة إلى ذلك وجدنا أن سيطرة السلطة التنفيذية على البرلمان قد استمرت في ظل هذا العهد فترة طويلة من الزمن؛لأنها كانت تتحكم في اكتساب العضوية للبرلمان عن طريق التنظيم السياسي الواحد في بداية العهد الجمهوري، وهو الأمر الذي سهل عليها بعد ذلك التخلص من البرلمان.

كذلك رغم ظهور بعض الأحزاب السياسية فإن عدم التوازن بين الأحزاب بقي هو القاعدة في ظل وجود حزب سياسي كبير تابع للحكومة تدعمه كافة وسائل الإعلام وتتحكم السلطة التنفيذية من خلاله في توجهات البرلمان السياسية.

وجدنا كذلك أن تغير الأنظمة الانتخابية لعب دوراً مؤثراً في استحداث الحل ووقوعه مرتين، أما الخلاف بين الحكومة والبرلمان فلم يكن له أثر في استحداث الحل كما حدث في أعوام 1984-1987- 1990- 2012كذلك وجدنا أن الثورة الشعبية لعبت دورا في حل البرلمان وخاصة بعد إسقاط النظام السابق كما حدث 2011.

لم يرد أي نص في الدستور يمنع رئيس الجمهورية من حل مجلس الشعب للسبب نفسه الذي من شأنه حل المجلس السابق كما نصت على هذه الضمانة الدساتير المقارنة، إلا انه لا يمنع من الأخذ بهذه الضمانة باعتبارها من أهم الضمانات لإجراء الحل رغم الجدل القانوني الذي قد تحدثه، ولكن بعد أن تم تعديل المادة 136 عملت على إدراج النص الخاص بعدم جواز الحل لنفس السبب الذي حل من اجله المجلس السابق.

وكذلك اتسم العهد الجمهوري بعدم الاستقرار التشريعي بالنسبة لقوانين مجلس الشعب؛ وعلى سبيل المثال فإن القانون رقم 73 لسنة 1956 الخاص بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية أجريت عليه تسعة تعديلات تشريعية في تسع وثلاثين سنة كان أولها القانون رقم 253 لسنة 1965 وآخرها القرار بقانون رقم 220 لسنة 1994، وكان عدم استقرار النظام الانتخابي إحدى السمات المميزة لتلك الفترة ومنذ عام 1960 حتى 1995 طبقت مصر أربعة نظم انتخابية، وكان النظام الفردي الأكثر تطبيقا من عام 1866 حتى عام 1990 أي لمدة أربعة وتسعون عاما وطبق نظام الانتخاب بالقائمة النسبية المدعم بالانتخاب الفردي لمرة واحدة فقط عام 1987 وألغي بعد ثلاث سنوات[1].

---

(1) كمال القاضي : الدعاية الانتخابية في ظل النظام الانتخابي المصري، رسالة دكتوراه القاهرة 1995، ص158 وما بعدها.

الفصل الثالث

حق الحل في النظام الفلسطيني

تعرضت فلسطين للعديد من الإدارات المختلفة التي قامت بإدارة البلاد وذلك على مر التاريخ وخاصة إذا أدركنا أن الصراع لازال متواصلاً في فلسطين، ولكن في الإطار القانوني الذي نحن بصدده وجدنا أن هناك العديد من الأنظمة القانونية التي طبقت في فلسطين والتي كانت تختلف في مجملها اختلافاً جوهرياً أو شكلياً.

لأن فلسطين قد عاشت منذ البداية ووقعت تحت السيطرة العثمانية كبقية الوطن العربي، ولكن بعد انتهاء الحرب العالمية الأولى واتفاق الدول العظمى آنذاك على تقسيم الوطن العربي وفقا لاتفاقية (سايكس- بيكو) والتي تم فيها تقسيم الوطن العربي بين بريطانيا وفرنسا وبعض الدول الأوروبية الأخرى التي أحكمت سيطرتها على بعض البلاد العربية.

فكان لسوء الحظ أن وقعت فلسطين تحت سيطرة بريطانيا في ظل وعدها المشئوم الذي جاء على لسان وزير خارجيتها في ذلك الوقت وليام آرثر بلفور والذي أعطى اليهود وعداً بإقامة وطن قومي لهم في فلسطين.

وأخذ التحرك الاستعماري يتواصل ليكمل سيطرته ويحقق أهدافه الاستعمارية حتى حصلت بريطانيا على قرار من عصبة الأمم المتحدة بحق إدارة فلسطين وهو ما سمي بالانتداب البريطاني الذي عمل جاهدا على ترسيخ قواعد الدولة الصهيونية في فلسطين.

وبما أن فلسطين قد وقعت تحت سيطرة الانتداب البريطاني فكان لابد من وجود أنظمة قانونية تطبق على هذه البلاد؛ مما دفع بريطانيا إلى إصدار مرسوم دستور 1922 والذي شكل النظام القانوني

بما يشتمل عليه من سلطات الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية واختصاصات ومهام كل سلطة منها.

ثم أعلنت بريطانيا عن رغبتها في إنهاء الانتداب البريطاني على فلسطين بعد أن مكنت اليهود في أرض فلسطين من خلال سماحها للهجرات اليهودية المتواصلة التي جاءت من كل بقاع الأرض للدخول إلى أرض فلسطين والإقامة عليها بما قدمته من تسهيلات لهذه الهجرات.

بالإضافة إلى تسليح العصابات الصهيونية التي كانت قد نشأت في تلك الفترة، وكان من أبرزها عصابات الهجاناه واشتيرن التي شكلت أساس نظام دولة إسرائيل وكذلك منحه حق استغلال المنافع العامة وحق تطويرها والعمل من خلال الوكالة اليهودية التي أعطتها بريطانيا كافة الحقوق للعمل بكل حرية داخل فلسطين.

في ظل الاتجاه الآخر الذي كان يمارس على الفلسطينيين من تعذيب وسجن ومصادرة أراضي وفرض ضرائب ...الخ من ممارسات انتهجتها بريطانيا ضد الشعب الفلسطيني وصولاً لليوم الذي أعلنت فيه بريطانيا عن إنهائها للانتداب البريطاني عن فلسطين في 1948/5/14، وفي اليوم التالي أعلنت إسرائيل عن قيام دولتها في 1948/5/15.

وعلى إثر ذلك بدأت الثورات والمعارك مع الكيان الصهيوني مما دفعه لارتكاب المجازر بحق الشعب الفلسطيني الأعزل وصولا إلى مرحلة خضوع كل من قطاع غزة للإدارة المصرية والضفة الغربية للأردن الذي عمل على ربطها بالضفة الشرقية وإقرار قوانينه الخاصة وتطبيق دستوره على الضفة الغربية، أما الإدارة المصرية فعملت على إنفاذ بعض القوانين وصولاً لصدور القانون الأساسي رقم 255 لسنة 1955 لتسيير نظام

الحكم داخل قطاع غزة بما يشمله من السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية.

وبعد نكسة حزيران 1967 عادت إسرائيل لتحتل الضفة الغربية وقطاع غزة وتفرض سيطرتها على هذه الأراضي رغم القرارات الدولية العديدة التي صدرت في هذا الشأن بدءًا من قرار 181 ،ومروراً بالقرارات 194، 242، 336 وغيرها من القرارات الأخرى لإعادة ما تم احتلاله من قبل إسرائيل خلال حرب 1967.

وأمام التعنت الإسرائيلي وفرض منطق القوة على الكافة خضع قطاع غزة والضفة الغربية والقدس للأوامر العسكرية الإسرائيلية التي كانت تصدر عن ضباط الإدارة المدنية وقادة الجيش في هذه المناطق.

ولكن بعد المتغيرات الدولية التي لحقت بالساحة العالمية والعربية خاصة انهيار الاتحاد السوفيتي وتفككه إلى مجموعة من الدول،وغزو العراق للكويت وما ترتب عليه من حرب الخليج الأولى والذي أدى بدوره إلى الدخول في مؤتمر مدريد ومسارات السلام التي وجدت وتحققت فيها العديد من الاتفاقات التي كان من بينها اتفاقية أوسلو، حيث تم بناءً على هذه الاتفاقية إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية التي أخذت على عاتقها العمل على إصلاح ما دمره الاحتلال خلال السنوات الطويلة للاحتلال فعملت على إيجاد مجموعة من التشريعات والقوانين خاصة بعد أن تم تشكيل المجلس التشريعي عام 1996 حيث بدأت المنظومة التشريعية في العمل للوصول إلى نظام سياسي متلائم ومتوافق مع الأنظمة السياسية المتطورة إلى أن تم وضع القانون الأساسي (بمثابة دستور المرحلة الانتقالية) والذي نظم سلطات السلطة الفلسطينية الثلاث وحدد مهامها وصلاحياتها وطبيعة نظام الحكم.

إلا أن هذا القانون لم يكن متكاملاً بل شابه العديد من أوجه النقص والأمور التي لم يعالجها، والتي ترتب عليها مجموعة من الإشكاليات القانونية والسياسية في النظام السياسي الفلسطيني، وخاصة فيما يتعلق بقضايا الانتخابات ومدة ولاية الرئاسة والاستفتاء وحق الحل ....الخ من المشاكل الأخرى.

لذا ومن خلال ما تقدم فإننا سنحاول في هذا الفصل أن نلقي الضوء على هذه الأنظمة القانونية التي وجدت وطبقت في فلسطين سواء قبل قدوم السلطة الوطنية أو بعد قدومها وإقرار القانون الأساسي لسنة 2002 بتعديلاته، ومن ثم سنتعرض لبعض الإشكاليات التي نتجت وواجهت النظام السياسي الفلسطيني لغياب بعض النصوص وخاصة المتعلقة بحق الحل والاستفتاء وذلك في مبحثين على النحو الآتي:

المبحث الأول : النظام القانوني المطبق في فلسطين وحق الحل.

المبحث الثاني : الإشكاليات التي واجهت النظام السياسي الفلسطيني لغياب حق الحل.

المبحث الأول

النظام القانوني في فلسطين وحق الحل

سنتناول في هذا المبحث من خلال نظرة قانونية الأوضاع القانونية التي سادت فلسطين وذلك بدءًا من مرحلة الانتداب البريطاني وما طبق خلال هذه الفترة من قوانين وخاصة فيما يتعلق بالشأن الدستوري، ونخص بالذكر مرسوم دستور 1922 بالنظر إليه من حيث كيفية صدوره و خصائصه والسلطات التي نظمها وخاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية واللتين تشكلان محور البحث وهل تعرض هذا الدستور لحق الحل ومن صاحب الحق.

كل ذلك سنتطرق إليه من خلال دستور 1922 ،ثم سننتقل للحديث عن دستور 1952 الأردني الذي طبق في الضفة الغربية أثناء إدارة الأردن لهذه المنطقة والتي عملت المملكة الأردنية على ضمها إليها وطبقت عليها الدستور الأردني لعام 1952 ،وبنفس الإطار سنتطرق إلى قانون رقم 255 لسنة 1955 والذي شكل قانونا أساسيا طبق على قطاع غزة في عهد الإدارة العربية المصرية للقطاع مروراً بسيطرة الاحتلال الإسرائيلي على الضفة والقطاع ووجود الإدارة العسكرية وانتهاءً بالحياة التشريعية داخل هذه المناطق وصولاً إلى مرحلة قدوم السلطة الوطنية وما قامت بوضعه من تشريعات وخاصة فيما يتعلق بالحياة الدستورية وبنظام الحكم من خلال القانون الأساسي لسنة 2002 والمعدل لسنة 2003 وسنة 2005.

سنتناول كل ذلك في إطار مطلبين: نخصص المطلب الأول للحديث عن القوانين التي سبقت قدوم السلطة الوطنية، والثاني للقانون الأساسي للسلطة الوطنية، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول

النظام القانوني وحق الحل قبل قدوم السلطة الوطنية

كما أسلفنا في مقدمة هذا الفصل فإن فلسطين وقعت تحت سيطرة الانتداب البريطاني الذي حاول جاهداً إنشاء وطن قومي لليهود على أرض فلسطين؛مما دعا إدارة الانتداب البريطاني للقيام بإصدار مرسوم تستطيع من خلاله تسيير الأوضاع السياسية والاجتماعية والقضائية والتشريعية من خلال مجموعة من الهيئات التي أشرفت عليها بريطانيا بواسطة المندوب السامي الذي يمثل الملكة؛لذلك سنتناول الآتي:

أولا :النظام القانوني في عهد الانتداب البريطاني

قام نظام الحكم في فلسطين في عهد الانتداب البريطاني على أساس الحكم المطلق؛إذ انفرد المندوب السامي بالسلطة دون أن يشاركه فيها أحد من أفراد الشعب الفلسطيني، وتركزت في يديه جميع الاختصاصات المخولة له بمقتضى المواد 4- 16 من مرسوم دستور فلسطين الصادر سنة 1922.

حيث إن السلطة التنفيذية تمثلت بشخص المندوب السامي الذي كون مجلساً من أشخاص يدينون بالولاء في عملهم للمندوب السامي[1].

---

(1) تشمل عبارة المندوب السامي وفقا للمادة الثانية من مرسوم الدستور كل شخص يقوم بإدارة حكومة فلسطين،ويقوم وفقا للمادة الخامسة بتنفيذ كافة المهام المنوطة

أما عن السلطة التشريعية فقد قضى مرسوم دستور فلسطين الصادر سنة 1922 في الفصل الثالث منه بتشكيل سلطة تشريعية تتكون من مجلس واحد وهو المجلس التشريعي، وقد نصت المادة (19) على أن يتألف المجلس التشريعي من اثنين وعشرين عضوا بالإضافة إلى المندوب السامي رئيسا ويكون 10 من هؤلاء الأعضاء موظفين و12 منهم أعضاء غير موظفين.

ويلاحظ هنا أن مرسوم دستور فلسطين أخذ بنظام المجلس التشريعي الواحد بدلا من الأخذ بنظام المجلسين الذي تتجه إليه معظم الدساتير الحديثة.

أما حكمة الأخذ بنظام المجلس التشريعي الواحد في ظل مرسوم دستور فلسطين لسنة 1922 فإنها واضحة لا تحتاج إلى بيان، فنظام المجلس التشريعي الواحد يتفق مع ما قرره دستور فلسطين من وحدة شخص رئيس السلطة التنفيذية ورئيس الحكومة المتمثل في شخصية المندوب السامي وهو يتفق مع ما يقتضيه صك الانتداب من سرعة في إعادة بناء المجتمع الموجود في فلسطين على أسس اجتماعية واقتصادية وسياسية وقانونية مختلفة تماما عن الأسس الموجودة فعلا.

أما عن صلاحيات المجلس التشريعي فلقد جاءت في نص المادة (18) بأن للمجلس التشريعي السلطة والصلاحيات التامة في إصدار ما تدعو الضرورة إليه من القوانين من أجل السلام والنظام وحسن إدارة الحكم في فلسطين دون إخلال بالسلطات المنوطة بجلالته أو المحتفظ له

بمنصبه بالصورة الواجبة وفقا لمنطوق المراسيم التي قد يصدرها جلالته في مجلسه الخاص بشان فلسطين.

بها في هذا المرسوم، على أن تراعي في ذلك دائما جميع الشروط والقيود المقررة في أية تعليمات يصدرها جلالته بختمه وتوقيعه ....".

المادة (20) الأعضاء الموظفون يكون الأعضاء الموظفون بالمجلس التشريعي الأشخاص الذين يشغلون حينذاك بصورة مشروعة كل منصب من المناصب الآتية: السكرتير العام- النائب العام- مدير المالية- مفتش البوليس العام- مدير الصحة- مدير الأشغال العامة- مدير المعارف- مدير الزراعة- مدير الجمارك - مدير التجارة والصناعة.

وجاءت المادة (22) فأشارت إلى صلاحية المندوب السامي في توقيف أعمال المجلس وحله بمنشور يصدره في أي وقت من الأوقات أن يفض المجلس أو يحله، ويترتب على المندوب السامي أن يحل المجلس عند انقضاء ثلاثة سنوات من تاريخ أول جلسة يعقدها.

أما المادة (23) فتتعلق بالانتخابات العامة؛فيجري الانتخاب العام الأول لأعضاء المجلس التشريعي في مدة لا تتجاوز تسعة أشهر من تاريخ نشر هذا المرسوم في الوقائع الفلسطينية، ويجري انتخاب عام في المجلس خلال الأشهر الثلاثة التي تلي حل المجلس في الميعاد الذي يعينه المندوب السامي لذلك بمنشور.

ولقد رفض الشعب الفلسطيني الاشتراك في انتخابات المجلس التشريعي؛فاضطر الانجليز إلى إلغاء المجلس المذكور الذي لا يمكن تنفيذ تشريعاته إلا إذا وافق المندوب السامي عليها.

وقد دفع ذلك سلطات الانتداب إلى تعديل الدستور بسبب فشل المجلس التشريعي وقرر تشكيل مجلس استشاري تكون السلطة الفعلية بيده ولكن عرب فلسطين رفضوه سنة 1923 فولد هذا المجلس ميتاً.

ولو لاحظنا نصوص المجلس التشريعي لوجدنا أن السلطة الأصلية فيه تكون بيد المندوب السامي، وكانت الأصوات العربية فيه أقل من النصف علماً بأن العرب يشكلون الأغلبية في فلسطين، ولقد رفض العرب المجلس التشريعي للأسباب الآتية:

1. ليس للمجلس التشريعي سلطة تنفيذية مطلقا.
2. ليس للمجلس التشريعي النظر في أي موضوع يخالف سيادة الحكومة الأساسية بتمهيد السبل لإنشاء وطن قومي لليهود في فلسطين.
3. إن تنفيذ قرارات المجلس التشريعي تتوقف على إرادة المندب السامي.
4. يؤلف المجلس التشريعي من أحد عشر عضوا من موظفي الحكومة واثني عشر عضواً منتخباً، لليهود منهم عضوان تحت رئاسة المندوب السامي، ويكون له صوتان وبهذه الحالة يكون بالمجلس أربعة عشر صوتا ينادون بإنشاء وطن قومي لليهود في فلسطين وعشرة أصوات ينادون ضد ذلك، وبما أن قرارات هذا المجلس ستتخذ بالأكثرية فستكون كلها مخالفة كل المخالفة لأماني الأمة ومصالحها في مقابل تحقيق الأماني والمصالح التي تتوخاها تلك الأكثرية.
5. نص الدستور على أنه ستشكل لجنة من أعضاء المجلس المنتخبين لكي تنظر مع الحكومة في أمر المراقبة على المهاجرة، وان هذه اللجنة ستكون مقيدة بنظام لا تتخطاه وأن تنفيذ قراراتها يرجع إلى المندوب السامي الذي أنيط به أمر تمهيد السبل بجميع الوسائل لهذه الهجرة.

ويلاحظ أن هذا الدستور رغم تضمينه لحق الحل ووجود سلطة تشريعية، فإن الحكم كله سواء التنفيذي أو التشريعي أو القضائي كان كله بيد المندوب السامي الذي عمل بكل الوسائل لإسكات الصوت الفلسطيني، وما كان هذا الدستور سوى ذر للرماد بالعيون، على أنه أمام المحافل الدولية يوجد نظام دستوري وبه السلطات الثلاث وهو نظام نيابي يعتمد على الانتخابات الديمقراطية والتمثيل العادل لكل فئات وطوائف الشعب سواء كانوا فلسطينيين أو يهوداً أو أجانب.

والذي يهمنا هو أن هذا الدستور عمل على النص على حق الحل مما يعنى إعطاء الغلبة للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية مما يخل بأسس النظام البرلماني(1).

ثانيا : النظام القانوني في عهد الإدارة الأردنية للضفة الغربية

بعد أن تم إعلان دولة إسرائيل في عام 1948 عملت بعض الدول العربية على تقديم مساعدتها من خلال الحفاظ على الأرض الفلسطينية، وذلك بوضعها تحت إدارة بعض الدول التي تكون قادرة على حماية هذه الأراضي المتبقية من فلسطين ومساعدة أهلها في إدارة شئونهم، فأشرفت الأردن على الضفة الغربية بأن عملت على ضمها للضفة الشرقية (الأردن) بعد أن عقدت مجموعة من المؤتمرات، وكان من أهمها مؤتمر أريحا الذي بموجبه تمت الدعوة لضم الضفتين مع بعضهما تحت سيطرة الملك مما أدى إلى تطبيق الدستور الأردني بشكله الكامل على أراضي الضفة الغربية، وأصبح ما يطبق في الأردن يطبق

---

(1) للمزيد راجع : فتحي الوحيدى: التطورات الدستورية في فلسطين مع شرح المبادئ الدستورية العامة، الجزء الأول، ط4، 2004، ص 348-354.

على الضفة الغربية خاصة بعد أن تم تطبيق الدستور الأردني لعام 1952 بعد أن تم تشكيل مجلس نواب نصف أعضائه ينتخبون من أبناء الضفة الغربية ،وكذلك ينطبق على مجلس الأعيان،وأصبح لأهل الضفة الغربية وزراء ممثلون في الحكومة الأردنية؛مما يدل على أن النظام القانوني الذي كان سائداً في تلك الفترة هو النظام الأردني وخضعت الضفة الغربية لما خضع له الأردن حيث انطبق حق الحل الذي مورس في الأردن في تلك الفترة بدءا من عام 1950 حتى عام 1988 والتي انتهت إثر إعلان قرار فك الارتباط الإداري والقانوني ما بين الضفتين في 31تموز 1988 الذي أنهي حقبة من الإدارة الأردنية للضفة الغربية، ولكن توقف العمل القانوني في الإطار التشريعي كان منذ عام 1967 إثر احتلال إسرائيل للمناطق الفلسطينية الذي أدى إلى صعوبة ممارسة الحياة الديمقراطية أو البرلمانية بنظامها القانوني الحقيقي.

بالإضافة إلى ذلك قرار مجلس جامعة الدول العربية الذي أقر عام 1974 أن منظمة التحرير الفلسطينية هي الممثل الشرعي والوحيد للشعب الفلسطيني وإقراره بالموافقة على حكم فلسطين للضفة الغربية ،وكان ذلك في قمة الرباط مما أدى إلى أن يحل مجلس النواب الأردني الذي كان يمثل نصف أعضائه فلسطيني الضفة الغربية،وأدي هذا بدوره إلى توقف الحياة البرلمانية والنيابية داخل الأردن وفلسطين لتعذر إجراء الانتخابات وممارسة العمل السياسي نتيجة الاحتلال.

حيث كما أوضحنا سابقا في استعراضنا للتجربة الأردنية في الحل نحيل ما طبق في الأردن من حق حل البرلمان في تلك الفترة التي وقعت من عام 1950 حتى 1974 كتجربة تطبيقية للنظام الفلسطيني مشتركة مع النظام الأردني.

ثالثا : النظام القانوني في عهد الإدارة العربية المصرية

بعد أن خضع قطاع غزة للإدارة المصرية وذلك بعد عام 1948 تم تعيين حاكم عام لإدارة شئون قطاع غزة؛حيث طبقت مجموعة من القرارات والقوانين المصرية في فترة زمنية معينة وأديرت البلاد من خلال مجموعة القوانين والقرارات التي كانت تنفذ بإشراف الحاكم العام الذي يخضع مباشرة في تعيينه لوزير الحربية المصري، إلا أنه تقرر أن يتم وضع مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم حياة الفلسطينيين في قطاع غزة في كافة النواحي بما تشمل من سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية؛مما دفع الإدارة المصرية لإصدار القانون الأساسي رقم 255 لسنة 1955 والذي جاء على النحو الآتي:

الخصائص العامة للقانون الأساسي:

يلاحظ أن القانون الأساسي لقطاع غزة رقم 255 الصادر في 11 مايو 1955 يقيم نظام حكم معقد يتبع النظام الجمهوري في جمهورية مصر العربية ،وأنه يتمتع بكونه دستوراً مكتوباً وجامداً وصدر بطريقة العقد.

ومن الظروف التي أحاطت بوضع القانون الأساسي نستطيع القول بأن هذا الدستور اتخذ أسلوب التعاقد بين الحكومة المصرية وبين الزعماء ووجهاء الشعب الفلسطيني في المنطقة الواقعة تحت رقابة القوات المصرية.ويعد هذا القانون أول قانون أساسي ينقل قطاع غزة إلى حالة التنظيم الدستوري لم تكن موجودة من قبل.

ويلاحظ على هذا القانون أيضا أنه أبقي وفقا للمادة (45) منه سريان النصوص الواردة بمرسوم دستور فلسطين الصادر سنة 1922

وجميع القوانين والأنظمة والمنشورات والتعليمات التي أصدرها وزير الحربية أو الحاكم الإداري العام أو القائد العام للقوات المسلحة المصرية أو أي سلطة مختصة في المنطقة منذ دخول القوات المصرية فيها في 15 مايو سنة 1948، وكذلك القوانين الفلسطينية القائمة في هذا التاريخ وكل ذلك بشرط عدم مخالفتها لأحكام القانون الأساسي رقم 255 لسنة 1955،وذلك بمعنى أن أحكام الأنظمة والقوانين السابقة على صدور القانون الأساسي تظل سارية المفعول مادامت لا تخالف أحكام القانون الأساسي،أما إذا تعارضت أحكام التشريعات القديمة مع أحكام القانون الأساسي لسنة 1955 فإن هذه الأحكام تلغى بحدود التعارض والتنافر نظرا لاتحاد كل من التشريعين في الصفة الدستورية.

ويقوم القانون الأساسي رقم 255 لسنة 1955 على أساس وجود مجلس تشريعي يكون له سلطة تشريعية بالاشتراك مع الحاكم الإداري العام والمجلس التنفيذي.ولقد كانت السلطة التنفيذية ثنائية موزعة بين الحاكم الإداري العام والمجلس التنفيذي،وهو الأمر الذي قد يصح معه القول بأن نظام الحكم الذي أقامه القانون الأساسي في قطاع غزة قد اكتملت له أركان النظام البرلماني ومقوماته؛فمن أركان النظام البرلماني التي كانت مقررة مبدأ الفصل المرن بين السلطات وتوزيع الاختصاصات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية مما يسمح بوجود تعاون بينهما.

فالتشريع - أي سلطة عمل القوانين- كان من اختصاص المجلس التشريعي مع تقريره حق التصديق للحاكم الإداري العام والمجلس التنفيذي،كما أن السلطة التنفيذية وعلى رأسها الحاكم الإداري العام كانت تشارك في التشريع من ناحية أخرى وهي ناحية

اقتراح القوانين، كما أنه للمجلس التنفيذي سلطة إصدار القوانين إذا طرأت أحوال غير عادية تتعلق بالأمن العام أو النظام تتطلب اتخاذ تدابير عاجلة[1].

ولذلك يمكن القول بأن القانون الأساسي لقطاع غزة رقم 255 لسنة 1955 قد رجح كفة المجلس التنفيذي في مواجهة المجلس التشريعي ولا سيما أن حق التصديق على القوانين كان في حقيقته حق اعتراض مطلق.ومع ذلك فقد كان القانون رقم 255 خطوة كبيرة نحو اشتراك أبناء قطاع غزة في السلطة .ونؤكد على الملاحظات الآتية:

نظم الدستور السلطتين التنفيذية والتشريعية في الباب الثاني منه،فأناط السلطة التنفيذية للحاكم الإداري العام مع المجلس التنفيذي، وأناط السلطة التشريعية للحاكم الاداري العام بالاشتراك مع المجلس التشريعي.

ففي الفصل الأول منه بين كيفية تعيين الحاكم الإداري العام وقسمه اليمين أمام رئيس الجمهورية وبحضور وزير الحربية، كما أوضح أن الحاكم الإداري العام هو الذي يصادق على القوانين ويصدرها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ بلاغها إليه،وإذا لم يصادق على مشروع القانون الذي أقره المجلس التشريعي ورفعه إلى وزير الحربية لإبداء الرأي فيه، كما أعطى الفصل الأول للحاكم العام سلطة إعلان وإلغاء الأحكام العرفية بعد موافقة وزير الحربية، وتناول الفصل الثاني الأحكام الخاصة بالمجلس التنفيذي من حيث كيفية تأليفه في المادة (18)؛ حيث يؤلف من الحاكم الإداري العام رئيسا- نائب الحاكم

---

(1) فتحي الوحيدي :التطورات الدستورية في فلسطين،مرجع سابق،ص 414-420.

الإداري العام إن وجد- مدير الشئون القانونية- مدير الشئون الداخلية والأمن العام- مدير الشئون المالية والاقتصاد - مدير الشئون الاجتماعية وشئون اللاجئين- مدير الشئون الثقافية والتعليم - مدير الشئون الصحية- مدير الأشغال العمومية.

وشرط لصحة انعقاده حضور خمسة أعضاء على الأقل بخلاف الرئيس أو من يقوم مقامه، وضرورة صدور قراراته بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين، كما أنه يجوز للمجلس التنفيذي في الأحوال غير العادية إصدار قرارات تكون لها قوة القانون دون ضرورة عرضها على المجلس التشريعي.

وتناول الفصل الثالث الأحكام الخاصة بالمجلس التشريعي؛حيث نص على كيفية تأليفه في المادة (23)" أ- الحاكم الإداري العام رئيساً ب- أعضاء المجلس التنفيذي ج- رئيس بلدية غزة وثلاثة من أعضائها تنتخبهم البلدية المذكورة لمدة ثلاث سنوات د- رئيس بلدية خان يونس واثنين من أعضائها تنتخبهما البلدية المذكورة لمدة ثلاث سنوات هـ- عضو من كل من المجالس القروية لرفح ولدير البلح ولجباليا تنتخبهم المجالس المذكورة أعضاء لمدة ثلاث سنوات و- أربعة أعضاء ينتخبهم المجلس التنفيذي من بين اللاجئين لمدة ثلاث سنوات ز- سبعة ينتخبهم المجلس التنفيذي من أهالي القطاع ويراعى أن تمثل فيهم المهن الآتية :

على الأقل: الطب- التعليم- المحاماة- التجارة -الزراعة- وتكون عضويتهم لمدة ثلاث سنوات. وفيما عدا الأعضاء المعينين بحكم وظائفهم لا يجوز الجمع بين العضوية والوظيفة العامة".

والمجلس التشريعي ينعقد ويفض بناء على دعوة الحاكم الإداري العام، ويصدر قراراته بالأغلبية المطلقة لأصوات الأعضاء الحاضرين، وتكون القوانين نافذة في قطاع غزة بعد ثلاثين يوما من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية، ويجوز قصر هذا الميعاد أو مده بنص صريح في تلك القوانين، والملاحظ على نصوص الفصل الثالث أنها تميز بصدد مدة العضوية في المجلس التشريعي بين نوعين من الفئات: الأولى تتمتع بالعضوية الدائمة في المجلس وهم الأعضاء المعينون بحكم وظائفهم كالحاكم الإداري العام وأعضاء المجلس التنفيذي ورؤساء البلديات، أما الفئة الثانية فهم الأعضاء المنتخبون من المجالس البلدية والقروية أو المنتخبون بواسطة المجلس التنفيذي سواء مابين اللاجئين أو ممن يتوافر فيهم مستوى مهني معين.

ويلاحظ من هذه النصوص أن دستور 1955 عمل على إرساء أسس النظام البرلماني، ولكنه اتجه لتغليب السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية بأنه لم يمنحها حق الرقابة بالإضافة إلى مشاركة أعضاء السلطة التنفيذية في المجلس التشريعي؛ مما يجعل الأمر ناقصا من الناحية القانونية ولكن كون هذا القانون ليس بالدستور الدائم ولطبيعة الظروف أدى إلى أن يكون بهذا الشكل.

رابعا : النظام القانوني في ظل الاحتلال الإسرائيلي

منذ اللحظة الأولى للاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة والقدس التي تسمى بحدود عام 1967 عمل على إلغاء كل مظاهر السيادة والسلطة، وأبقي فقط على نظام المحليات (البلديات) والتي كانت تسير ضمن منظومة القرارات العسكرية الإسرائيلية، وعاد للعمل بالقوانين البريطانية التي كانت سائدة وبما يتوافق منها مع

مصالحه، بالإضافة إلى مجموعة القرارات العسكرية التي كانت تتخذ لتسيير حياة المواطنين من خلال مجموعة الضباط والتي أطلق عليها اسم (الإدارة المدنية).

حيث شكلت تلك الفترة في حياة الشعب الفلسطيني فترة من الغياب القانوني والسياسي بما حملته من معاناة وألم وحرمان واضطهاد، كل ذلك جاء من خلال ما مارسه الاحتلال من أساليب غير قانونية كانت تهدف فقط لتحقيق مصلحته الأولى وهو كيفية مواصلة احتلاله لهذه الأراضي والسيطرة عليها ونهب خيراتها؛ مما أدى لأن تكون هذه الفترة فترة ظلامية في حياة الشعب الفلسطيني.

ولكن بعد الانتفاضة الشعبية عام 1987 والتي توجت بحصاد سياسي تمثل بإعلان الدولة المستقلة في المنفى عام 1988 والتطورات التي لحقت بالأوضاع الإقليمية والعالمية التي كان لها أثر كبير في ولادة السلطة الوطنية الفلسطينية والتي عملت على إرساء بعض قواعد النظام القانوني بسلطاته الثلاث، وهذا ما سنتناوله في المطلب التالي.

المطلب الثاني

النظام القانوني وحق الحل في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية

إثر توقيع اتفاقية أوسلو عام 1993 ما بين إسرائيل والفلسطينيين والتي تمخض عنها عودة السلطة الوطنية الفلسطينية إلى أرض الوطن والبدء بإقامة وإيجاد معالم الدولة الفلسطينية المستقبلية.

وبعد أن تم تأسيس مجلس السلطة الوطنية على إثر قرار المجلس المركزي لمنظمة التحرير الفلسطينية الذي اعتمد تشكيل مجلس

السلطة الوطنية الفلسطينية برئاسة الشهيد الراحل ياسر عرفات، وذلك لإدارة شئون المناطق الفلسطينية التي تم انسحاب الاحتلال الإسرائيلي منها، حيث عمل الرئيس ياسر عرفات على إصدار القرار رقم 1 لسنة 1994 والذي جاء فيه إلغاء العمل بكافة القرارات والقوانين التي كان معمولا بها زمن الاحتلال والعودة إلى ما كان سائدا من أنظمة قانونية قبل عام 1967، حيث استطاعت السلطة الوطنية الفلسطينية خلال فترة وجيزة من إعادة تنظيم الأوضاع داخل المناطق التي خضعت للسيطرة الفلسطينية من خلال مجموعة من القرارات بقوانين وصولاً إلى عام 1996 حيث جرت أول انتخابات تشريعية فلسطينية لاختيار مجلس تشريعي فلسطيني والتي على أثرها تم تشكيل المجلس التشريعي، وبدأ عمله ودورته التشريعية جاهداً في إقرار مجموعة من التشريعات الفلسطينية لتحل محل الخليط القانوني الذي كان سائداً ولعدم قدرته على مواكبة المرحلة الحالية.

مما دعا الجانب الفلسطيني إلى الاستعانة بمجموعة من الخبرات والكوادر القانونية العربية لوضع أسس قانون دستوري ليكون بمثابة دستور الدولة الفلسطينية المستقلة، ولكن لعدم وجود قانون أعلى يكون قادراً على ضبط عمل السلطات داخل السلطة الوطنية الفلسطينية اتجهت الآراء إلى القول بضرورة إيجاد قانون أساسي يكون بمثابة دستور مؤقت للمرحلة الانتقالية يعمل على تنظيم السلطات في السلطة الوطنية وتحديدها وتحديد مهامها واختصاصاتها، ويكفل ممارسة الأفراد للحقوق والحريات ويعمل على حماية مقدرات الشعب الفلسطيني.

مما دفع المجلس التشريعي لإقرار القانون الأساسي والذي تم إصداره في 2002/5/29 وتضمن في نصوصه كافة القواعد القانونية

المنظمة لنظام الحكم ولطبيعة السلطات في الدولة إلى أن تم تعديل هذا القانون في عام 2003 من خلال استحداث منصب رئيس الوزراء ومن ثم تعديله في عام 2005 بخصوص الانتخابات ومدة ولاية الرئيس.

وبعد هذه المقدمة نرى كيف نظم القانون الأساسي نظام الحكم في أراضي السلطة الوطنية واختصاص السلطتين التشريعية والتنفيذية وطبيعة العلاقة بينهما، وكذلك كيفية ممارسة السلطة التشريعية لاختصاصاتها وخاصة منها الدور الرقابي والتشريعي و مدى إقرار مبدأ إثارة المسئولية الوزارية أو السياسية أمام البرلمان وقدرة السلطة التنفيذية في حل البرلمان من عدمه.

عمل القانون الأساسي على تنظيم السلطات داخل السلطة الوطنية والذي استمد مبادئه من وثيقة الاستقلال التي أعلنت بالجزائر عام 1988 وجاء متوافقا مع ميثاق منظمة التحرير الفلسطينية التي تعتبر هي الأساس للسلطة الوطنية الفلسطينية؛لأنها هي التي قامت بتوقيع اتفاق أوسلو مع الجانب الإسرائيلي بعد أن تم تبادل رسائل الاعتراف المتبادل ما بين الطرفين الفلسطيني والإسرائيلي واتفاق إعلان المبادئ والذي تم توقيعه في أوسلو.

وفي إطار المرحلة الانتقالية التي نجمت عن اتفاق أوسلو أصبحت مسألة بناء السلطة الوطنية الفلسطينية إحدى المهام الوطنية العاجلة، ولكن كان لابد من وجود مؤسسة تشريعية قادرة على صياغة مفاهيم العمل ضمن إطار قانوني ضابط وناظم لكافة التعاملات سواء داخلية أو خارجية بما يضمن استمرارية السلطة الوطنية في أداء المهام الموكلة إليها والواقعة على عاتقها.

لذلك تم العمل على إيجاد مجلس تشريعي قادر على القيام بالدور المنوط به؛حيث تم العمل على إجراء الانتخابات التشريعية الفلسطينية في ظل قانون الانتخابات لعام 1995 والذي أقر حرية الانتخابات وكفل حق الترشيح والترشح وفقا لنظام قانوني كفل سلاسة ومشاركة كافة أبناء الشعب الفلسطيني،وفي شهر يناير 1996 جرت الانتخابات التشريعية الأولى وانتخابات رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية في كل من القدس والضفة والقطاع والتي أسفرت عن تشكيل المجلس التشريعي المكون من ثمانية وثمانين عضواً.

وعمل المجلس التشريعي على إقرار التشريعات والقوانين اللازمة بما فيها القانون الأساسي الفلسطيني لعام 2002 والذي أصبح بمثابة دستور المرحلة الانتقالية؛حيث اشترط في هذا القانون أنه لا يتم تعديل أو إضافة أو حذف أي مادة من هذا القانون إلا بموافقة ثلثي أعضاء المجلس التشريعي.

حيث جاء في المادة (120) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 بأن "لا يتم تعديل أحكام هذا القانون الأساسي المعدل إلا بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني".

وحول هذا القانون في تنظيمه للنظام السياسي في الدولة فإنه جعل من الشعب مصدراً للسلطات يمارس سلطاته من خلال مجموعة السلطات الموجودة بالدولة سواء كانت تشريعية أو تنفيذية أو قضائية؛تحقيقاً للمبدأ الديمقراطي الحضاري وابتعاداً عن سياسة التعيين أو الدكتاتورية المطلقة،وعمل على إرساء مبدأ أساسي ألا وهو أن كل ما يتعلق بالسلطة أو مكانتها أو قوتها أو سلطتها فان المصدر الأساسي لهذه السلطات هو الشعب.

حيث جاء في المادة الثانية من هذا القانون أن "الشعب هو مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون".

فهنا نجد أن هذه المادة كذلك أقرت مبدأ الفصل بين السلطات ولكن ليس الفصل المطلق بل بما يتوافق مع تحقيق المصلحة العامة، بما يدل على أن النظام يتجه نحو النظام النيابي البرلماني.

أما حول نظام الحكم في فلسطين فاتجه القانون الأساسي إلى التأكيد على أن نظام الحكم نظام ديمقراطي نيابي، فنص في المادة الخامسة من القانون الأساسي على أن "نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية، وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب، وتكون الحكومة مسئولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني".

حيث إن هذا النص أقر بأن النظام البرلماني هو نظام الحكم داخل أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية؛ مما يعني أن هناك إقراراً لمبدأ المسئولية الوزارية والذي أكد عليه النص السابق من خلال إقراره لمسئولية الحكومة أمام البرلمان، إلا أن هذه المادة قد أوضحت أن النظام قد يكون قريباً من النظام البرلماني بسبب أن الرئيس منتخب من الشعب ويمارس صلاحيات واسعة؛ لذلك هو أقرب للنظام الرئاسي ولكنه غير رئاسي نتيجة الفصل ما بين السلطات لكن المدقق للنص يجد أن النظام الفلسطيني اتجه نحو الأخذ بالنظام المختلط الذي يجمع ما بين النظام البرلماني والرئاسي (برلماسي).

أما عن كيفية انتخاب الرئيس فقد أخرج القانون الأساسي الرئيس من إطار الرقابة التشريعية التي قد تمارس عليه؛ ولذلك جاء نص

في القانون الأساسي ليقول بأن الرئيس له سلطات يمارسها دون رقابة من البرلمان عليه؛لأنه يعتمد على الشعب كمصدر من مصادر قوته التي اكتسبها من خلال الانتخابات المباشرة وذلك بعكس لو كان الرئيس منتخباً أو مرشحاً من البرلمان كما تحدثنا في الإطار القانوني لهذه الدراسة؛حيث يكون في هذه الحالة خاضعا لسيطرة وسلطة البرلمان،ولا يستطيع أن يمارس أياً من السلطات في ظل أن النظام البرلماني يتحدث عن كون الرئيس حكماً بين السلطات،وجاء ذلك في المادة (34) من القانون الأساسي حيث نصت على أن "ينتخب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية انتخابا عاما ومباشرا من الشعب الفلسطيني وفقا لأحكام قانون الانتخابات الفلسطيني".

وعن إمكانية إصدار الرئيس قرارات بقوانين جاءت المادة (43) من القانون الأساسي ونصت على أن "لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي إصدار قرارات لها قوة القانون،ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات،وإلا زال ما كان لها من قوة القانون،أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون".

ويتبين من نص هذه المادة أنها منحت الرئيس صلاحية إصدار قرارات لها قوة القانون في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي،وفي حالة الضرورة؛حيث اشترط النص القانوني هنا على الرئيس حتى يتمتع بهذه الصلاحية أن تكون هناك حالة ضرورة لا تحتمل التأخير،وأن يكون المجلس التشريعي غير منعقد أي في مرحلة غير أدوار الانعقاد سواء كانت إجازة أو تعطل أو حل،ولكن يجب على الرئيس أن يقوم بعرض

هذه القرارات على المجلس في أول جلسة يعقدها المجلس التشريعي بعد صدور هذه القرارات، وإلا جردت من قوتها القانونية، وكذلك فإنه في حالة عرضها دون إقرارها يزول ما لها من قوة القانون.

ولكن يؤخذ على هذا النص أنه لم يحدد مواعيد زمنية لعرض هذه القرارات، وبنفس الوقت لم يحدد موعدا لانعقاد جلسة المجلس، بل ترك ذلك للسلطة التقديرية للرئيس، حيث كان يجب عليه في هذا النص أن يفرض دعوة البرلمان للانعقاد فوراً بمجرد وجود حالة الضرورة، وإذا لم يكن بالاستطاعة دعوة البرلمان للانعقاد لسبب ما فهنا كان يجب أن يتم تحديد فترة زمنية معينة يتم خلالها الدعوة للانعقاد حتى لا تكون العملية على إطلاقها نتيجة تمسك الرئيس بعدم قدرة البرلمان على الاجتماع، أو أن الظروف غير مواتية لعقد البرلمان فهنا يحتم القانون أن يكون الاجتماع في هذه الحالة بقوة القانون؛ لأن هذه السلطة الممنوحة للرئيس ألا وهي سلطة إصدار قرارات بقوانين من الأمور الخطيرة التي قد تمس حقوق وحريات الأفراد أو المصالح العليا للدولة.

وحول تشكيل السلطة التنفيذية فلقد شكلت في البداية من رئيس السلطة ومجلس الوزراء الذي كان يرأسه رئيس السلطة، ولكن بعد ذلك تم تعيين رئيس وزراء بعد التعديل الدستوري الذي أدخل على القانون الأساسي؛ حيث نصت المادة (45) من القانون الأساسي على أن "يختار رئيس السلطة الوطنية رئيس الوزراء ويكلفه بتشكيل حكومته، وله أن يقيله أو يقبل استقالته، وله أن يطلب منه دعوة مجلس الوزراء للانعقاد".

أكد القانون بعد تعديله في شهر مارس عام 2003 على ضرورة وجود منصب رئيس وزراء حتى يقوم بتشكيل الحكومة، ويكون

مسئولاً أمام الرئيس والمجلس التشريعي،وهذا المبدأ يرسخ مبدأ المسئولية الوزارية التي بدورها تعمل على ترسيخ أسس النظام البرلماني؛ حيث إن الرئيس غير مساءل أمام البرلمان ووجد رئيس وزراء يكون مسئولاً أمام البرلمان والرئيس عن أعمال الحكومة.

كما وجدنا أن القانون الأساسي منح الرئيس سلطة تكليف رئيس الوزراء بتشكيل الحكومة وسلطة إقالته أو قبول استقالته،مع التأكيد من خلال الواقع العملي على أن الرئيس دائما ما يلجأ إلى تكليف رئيس الوزراء من الحزب الحائز على الأغلبية في البرلمان وهو ما حدث بعد انتخابات يناير 2006 حيث قام الرئيس محمود عباس بتكليف إسماعيل هنية الذي اختارته حركة حماس ليكون رئيسا للوزراء باعتبارها صاحبة الأغلبية في المجلس التشريعي بالرغم من اختلاف كل من البرنامجين الانتخابيين للرئيس وللأغلبية البرلمانية.

ولكن في هذا النص نجد أنه لم يشترط على الرئيس تكليف رئيس الوزراء من الأغلبية إذ باستطاعة رئيس السلطة أن يختار أي شخص ويكلفه بمهام رئيس مجلس الوزراء، ولكن العقبة الكبرى تكون في كيفية نيل الثقة من البرلمان؛لأنه لا يجوز للحكومة أن تمارس مهامها دون نيل ثقة البرلمان وفقا للنظام البرلماني بالرغم من أن العديد من التجارب الدستورية في إطار الدراسة التطبيقية التي تعرضنا لها جاءت بالكثير من الحالات التي يقوم بها رئيس الدولة بتكليف شخص من غير الأغلبية البرلمانية لرئاسة الحكومة،ولكن سرعان ما كان ذلك ينتهي بحل البرلمان أو باستقالة الحكومة.

ولكن كما أشرنا سابقاً في الباب الأول من هذه الدراسة من أن الدستور قد منح الملك أو رئيس الدولة سلطة موازية لسلطة المجلس

النيابي أو التشريعي ألا وهي حل البرلمان لخلق نوع من التوازن ما بين السلطتين، وحتى لا يكون هناك طغيان أو تعد من قبل سلطة على أخرى بما يضمن استقرار النظام السياسي داخل الدولة.

إلا أن القانون الفلسطيني رغم نصه على أن النظام الفلسطيني نظام نيابي برلماني وأقر بمبدأ المسئولية السياسية للحكومة، فإنه لم ينص ولم يدرج ضمن نصوصه هذا الحق مما يجعل الرئيس يقف عاجزاً ومضطراً لتكليف رئيس الوزراء من الأغلبية البرلمانية حتى يضمن نيل هذه الحكومة لثقة البرلمان، وحتى لا يتعطل عمل المؤسسات الدستورية في الدولة، ونحن هنا لا نتجه إلى تأييد هذا المسلك، ولكن إذا فرضت الظروف في ظل اختلاف برامج انتخابية ووجود حالة من الارتباك وعدم التفاهم مما يؤدي إلى الإضرار بالمؤسسات العامة للدولة وبحقوق الأفراد فإن الدولة وسلامتها ومصلحتها يجب أن تقدم على القانون.

وحول السلطة التشريعية ودورها ومدتها جاءت المادة (47) من القانون الأساسي بالقول بأن "المجلس التشريعي يمارس مهامه الرقابية والتشريعية باعتباره السلطة التشريعية المنتخبة من الشعب، وتنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستورية".

حيث يلاحظ من هذه المادة أنها أكدت أن السلطة التشريعية هي تلك السلطة المنتخبة من الشعب والممثلة له، ومنحت المجلس التشريعي صلاحية ممارسة مهامه الرقابية والتشريعية من خلال إصدار التشريعات اللازمة لتنظيم الحياة في المجتمع الفلسطيني وأناط بها الدور الرقابي المسئول عنه في متابعة ومراقبة أداء السلطة التنفيذية في أدائها لمهامها حتى لا يتم تجاوز القانون أو التعسف في استعماله.

وحول مدة المجلس التشريعي اتجه النص إلى تحديد مدة المجلس التشريعي طوال الفترة القانونية المحددة بالدستور (4سنوات)، ولكنه منح المجلس التشريعي كامل الصلاحية طوال الفترة التي تكون ما بين قرار إجراء الانتخابات التشريعية وفترة تسلم المجلس الجديد لمهامه من خلال استمراره في ممارسة دوره وولايته حتى يوم أداء المجلس الجديد المنتخب لليمين الدستورية.

إلا أن هناك خلافاً حول طبيعة هذه الصلاحيات أو المهام التي تخول لهؤلاء الأعضاء؛فهناك من اتجه إلى القول بأن لهم حق ممارسة كافة المهام والصلاحيات التي كانت منصوصة لهم وكأنهم مستمرون في أداء عملهم بشكل طبيعي، وهناك من اتجه إلى القول بأنه يجب ألا يمارس الأعضاء أية مهام تمس مصالح الدولة أو تغير من أوضاع قائمة سواء تشريعية أو تنظيمية ونحن نتجه إلى الرأي الثاني الذي يقصر مهمة أعضاء المجلس القديم على تسيير الأمور الإدارية والعادية دون المساس بالمصالح العامة واتخاذ قرارات ذات بعد من شأنها أن تؤثر على الحياة العامة سواء كانت سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو تشريعية، وهذا ما أوضحناه خلال هذه الدراسة في موضع التطبيقات في الدول ذات التجربة.

إلا أن ما حصل عقب انتخابات يناير 2006 حيث قام المجلس السابق باتخاذ مجموعة من القرارات الإدارية في جلسة 13 فبراير 2006 أي بعد الانتخابات التشريعية التي جرت في 2006/1/25 مما دفع المجلس التشريعي الجديد الذي تشكل وكانت فيه الأغلبية لحركة حماس إلى إلغاء هذه القرارات كافة وجعلها كأن لم تكن وذلك في جلسة 2006/3/6؛مما أدى إلى قيام نواب حركة فتح بالانسحاب من

الجلسة لعدم مشروعية القرار الذي اتخذه المجلس التشريعي باعتباره مخالف للنص القانوني الوارد في المادة (47) من القانون الأساسي سالفة الذكر، وهدد نواب حركة فتح باللجوء لمحكمة العدل العليا (باعتبارها المحكمة التي تقوم بمهام المحكمة الدستورية لحين تشكيل هذه المحكمة وفقا لنص المادة 104 من القانون الأساسي) حيث قامت محكمة العدل العليا بإصدار حكمها في هذا الموضوع بتاريخ 2006/12/19 والذي أكد على رفض الإجراءات والقرارات التي اتخذها المجلس الجديد في جلسته التي ألغت قرارات المجلس السابق مطالبا بتصويب الأوضاع وبذلك تكون القرارات التي اتخذها المجلس السابق صحيحة باعتبار أن نص القانون جاء فيه بأن ولاية المجلس تنتهي بحلف أعضاء المجلس الجديد اليمين الدستورية.

وبناءً عليه تعتبر هذه القرارات نافذة ويجب الالتزام بتنفيذها، إلا أن حركة حماس ضربت بعرض الحائط هذا القرار ولم تقم بتنفيذ حكم المحكمة.

وحول من لهم الصلاحية بافتتاح دورات انعقاد المجلس نص القانون في المادة (52) على أن "رئيس السلطة يفتتح الدورة العادية الأولى للمجلس ويلقي بيانه الافتتاحي" مما يعني أن الرئيس هو صاحب الاختصاص في الدعوة لأدوار الانعقاد البرلماني دورات المجلس التشريعي حيث إنه هو المخول بدعوة المجلس، ولقد جاء النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني في المادة (16) منه بالقول "يعقد المجلس بدعوة من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ودورته العادية السنوية على فترتين مدة كل منها أربعة أشهر، تبدأ الأولى في الأسبوع الأول من شهر مارس، والثانية في الأسبوع الأول من شهر أيلول أو في دورات غير عادية

بدعوة من رئيسه بناء على طلب رئيس مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء المجلس".

وبذلك فإن البرلمان لا يستطيع الانعقاد دون دعوة الرئيس لانعقاده وافتتاح دورته أو بناء على طلب ربع أعضاء المجلس،وهذا ما حدث بعد الانقلاب الذي جرى في قطاع غزة على يد حركة حماس حيث أصدر الرئيس في مرسوم بتاريخ 2007/7/4 ميعاد انتهاء فترة التمديد التي تم خلالها تمديد فترة أربعة أشهر للدورة البرلمانية على أمل إنجاز حكومة الوحدة الوطنية بعد توقيع اتفاق مكة في شهر فبراير 2007،ولكن بعد الانقلاب دعا الرئيس المجلس التشريعي للانعقاد في 2007/7/11 لافتتاح الدورة السنوية الثانية للمجلس التشريعي،ولكن حركة حماس أفشلت عقد الجلسة وقامت بمقاطعتها خوفاً من عدم قدرتها على الفوز برئاسة وعضوية مكتب المجلس؛لأنها لم تكن تملك أغلبية نتيجة اعتقال نوابها من قبل سلطات الاحتلال الإسرائيلي مما أدى إلى عدم اكتمال النصاب القانوني للمجلس.

وفي يوم 2007/7/22 دعا السيد أحمد بحر النائب الأول لرئيس المجلس التشريعي إلى جلسة لمنح الثقة لحكومة د. سلام فياض،بعدما قام فياض بتوجيه رسالة إلى رئاسة المجلس التشريعي لعقد جلسة حتى يقوم بعرض حكومته على المجلس لنتال الثقة،ولكن قامت حركة فتح بمقاطعة هذه الجلسة على اعتبار أن هيئة المكتب التي دعت لهذه الجلسة غير شرعية نتيجة انتهاء مدتها،وكان من الواجب أن يتم اختيار هيئة مكتب جديدة،وبذلك دخل المجلس التشريعي الفلسطيني إلى مرحلة الغيبوبة الكاملة،وهكذا يتضح أن من حق الرئيس أن يدعو

المجلس للانعقاد لافتتاح الدورة العادية، وكذلك من حق رئيس الوزراء أن يطالب بعقد جلسة للمجلس التشريعي.

أما عن حقوق أعضاء المجلس التشريعي ومهامه فقد جاءت المادة (56) من القانون لتؤكد على حقوق أعضاء المجلس التشريعي؛حيث جاء في نص المادة أن حقوق أعضاء المجلس التشريعي تتمثل بالآتي "التقدم إلى السلطة التنفيذية بكل الطلبات الضرورية والمشروعة اللازمة لتمكينه من ممارسة مهامه النيابية – اقتراح القوانين، وكل اقتراح تم رفضه لا يجوز إعادة تقديمه في نفس دور الانعقاد السنوي – توجيه الأسئلة والاستجوابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء أو من في حكمهم، ولا يجوز مناقشة الاستجواب إلا بعد مرور سبعة أيام من تقديمه، إلا إذا قبل الموجه إليه الاستجواب الرد والمناقشة حالاً أو في أجل أقل، كما أنه يجوز تقصير هذا الأجل في حالة الاستعجال إلى ثلاثة أيام بموافقة رئيس السلطة الوطنية".

إن هذه المادة حاولت أن تبين اختصاصات أعضاء المجلس التشريعي والحقوق التي لهم، وبالإضافة لذلك فقد أوضحت العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال وسائل الأسئلة والاستجوابات التي من الممكن أن تقدم إلى الحكومة أو أحد الوزراء، وبذلك يتحقق التعاون المتبادل بين السلطتين مما يعني أنه لا يوجد فصل جامد ما بين السلطات وهذا ما وجد في الأنظمة البرلمانية التي كانت محل الدراسة.

أما المسئولية الوزارية فإن النظام الفلسطيني أقر المسئولية الوزارية التي بموجبها يجوز للبرلمان سحب الثقة من الحكومة سواء كانت متضامنة أو فردية وفقا لنص المادة (57) والتي "أجازت لعشرة أعضاء من المجلس التشريعي بعد استجواب التقدم بطلب سحب الثقة من

الحكومة أو أحد الوزراء، ولا يجوز التصويت على هذا الطلب إلا بعد مضي ثلاثة أيام على الأقل من تقديمه، ويصدر القرار بموافقة أغلبية أعضاء المجلس – يترتب على سحب الثقة انتهاء ولاية من سحبت منه".

وبذلك تتجسد من خلال هذه المادة المسئولية السياسية أو الوزارية بحيث منحت السلطة التشريعية حق سحب الثقة من الحكومة أو أحد الوزراء؛ مما يؤدي إلى انتهاء ولاية من تم سحب الثقة منه سواء الحكومة أو الوزير أو من في حكمهم.

مما يثير التساؤل أليس للسلطة التنفيذية حق الدفاع عن نفسها أم ستبقى بذلك أسيرة للسلطة التشريعية لأن سحب الثقة سيكون بمثابة السيف المسلط على الحكومة، وهذا يؤدي بدوره إلى اختلال مبدأ توازن السلطات الذي هو جوهر النظام البرلماني؛ لذلك فإن المشرع هنا غير موفق أو تناسى إقرار حق الحل كسلاح مواز لسلاح سحب الثقة من الحكومة.

أما عن السلطة التنفيذية فان القانون جاء بكيفية تشكيلها حيث كانت سابقاً قبل أن يعدل القانون الأساسي ممثلة بالرئيس ومجلس الوزراء فكان الرئيس يجمع بين المسئوليتين كونه رئيس السلطة ورئيس الوزراء، إلى أن جاء تعديل 2003 والذي أقر استحداث منصب رئيس الوزراء، فبمجرد أن يقوم الرئيس بتكليف رئيس الوزراء بتشكيل الحكومة ونيلها لثقة الرئيس يقوم رئيس الوزراء بتقديم طلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بالحكومة بعد الاستماع للبيان الوزاري الخاص بخطة عمل الحكومة حيث تمنح الحكومة الثقة إذا صوتت الأغلبية إلى جانبها.

وجاءت المادة (74) من القانون الأساسي لتوضح مسئولية رئيس الوزراء والوزراء وتؤكد أن رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسئولون مسئولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي، أي أن هناك إقراراً وتأكيداً على أن المسئولية الوزارية وجدت في القانون الأساسي وبما أنها ستكون أمام البرلمان أكدت على أن هذه المسئولية تكون إما تضامنية أو فردية ،و أينما توجد المسئولية الوزارية يكون هناك نظام نيابي برلماني.

وحول طرح الثقة بالحكومة نجد أن المادة (77) من القانون الأساسي نصت على أنه "يجوز لعشرة أعضاء من المجلس التشريعي التقدم بطلب إلى رئيس المجلس لعقد جلسة خاصة لطرح الثقة بالحكومة أو بأحد الوزراء بعد استجوابه – يتم تحديد موعد أول جلسة بعد مضي ثلاثة أيام على تقديم الطلب،ولا يجوز أن يتجاوز موعدها أسبوعين من ذلك التاريخ".

كذلك أضافت المادة (78) أنه يتم حجب الثقة عن رئيس الوزراء وحكومته بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي – يترتب على حجب الثقة عن رئيس الوزراء وحكومته انتهاء ولايتهم – عند انتهاء ولاية رئيس الوزراء وأعضاء حكومته يمارسون أعمالهم مؤقتاً باعتبارهم حكومة تسيير أعمال،ولا يجوز لهم أن يتخذوا من القرارات إلا ما هو لازم وضروري لتسيير الأعمال التنفيذية لحين تشكيل الحكومة الجديدة".

أما المادة (79) فنصت على أنه "عند قيام المجلس التشريعي بالأغلبية المطلقة لأعضائه بحجب الثقة عن رئيس الوزراء أو عن أعضاء حكومته مجتمعين،يقدم رئيس السلطة الوطنية بديلاً خلال مهلة

أقصاها أسبوعان من تاريخ حجب الثقة .... لا يجوز لرئيس الوزراء أو لأي من الوزراء ممارسة مهام منصبه إلا بعد الحصول على الثقة به من المجلس التشريعي".

يلاحظ من مجمل هذه النصوص سابقة الذكر أن المجلس التشريعي قد استأثر بالسلطة في ظل عجز الحكومة عن مواجهة هذا السلاح الذي يملكه المجلس، فمن الممكن أن يشعر المجلس التشريعي بأن الحكومة باتت أقرب منه إلى الشعب فهنا ما الموقف في هذه الحالة؟ يستطيع المجلس أن يحجب الثقة عن الحكومة وتذهب أدراج الرياح ويبقى هو مستأثراً بكل شيء مسيراً لأمور الدولة وفقا للأهواء والمزاجية الحزبية والخاصة بالنواب، وهذا يشكل خللاً كبيراً في الحياة البرلمانية أو النيابية.

ولاحظنا كذلك فيما يتعلق بالآثار التي تترتب على سحب الثقة بالحكومة أن هذه الحكومة تبقى فقط مسيرة للأعمال حتى يتم تشكيل حكومة جديدة، حيث قيدت بعدم قدرتها على اتخاذ أي قرارات مصيرية أو ماسة بمصالح البلاد.

وأكدت هذه النصوص على أنه لا يجوز لأي حكومة أن تمارس عملها دون الحصول على ثقة النواب أو المجلس التشريعي، وهذا أمر جيد لأنه يصب في مصلحة الشعب وتحقيق الديمقراطية.

لذلك وكما سبق أن ذكرنا بأننا قد نكون قريبين من النظام الرئاسي في ظل عجز الرئيس عن إيقاف البرلمان إذا تخطى حدوده أو أصبح غير معبر عن إرادة الأمة فكل هذه الأمور وجدت نتيجة النقص التشريعي.

أما بخصوص سلطات الرئيس في إعلان حالة الطوارئ فالقانون الأساسي منح الرئيس سلطة إعلان حالة الطوارئ من خلال المادة (110) التي نصت على أنه "عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية يجوز إعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً، ويجوز تمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوما أخر بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية ثلثي أعضائه،ويجب أن ينص مرسوم إعلان حالة الطوارئ على الهدف والمنطقة التي يشملها والفترة الزمنية،ويحق للمجلس التشريعي أن يراجع الإجراءات والتدابير كلها أو بعضها التي اتخذت أثناء حالة الطوارئ،وذلك لدى أول اجتماع عند المجلس عقب إعلان حالة الطوارئ أو في جلسة التمديد أيهما أسبق وإجراء الاستجواب اللازم بهذا الشأن".

أما المادة (113) فقد نصت على أنه "لا يجوز حل المجلس التشريعي الفلسطيني أو تعطيله خلال فترة حالة الطوارئ أو تعليق أحكام هذا الباب" .

يتبين من هذا النص أن الدستور قد منح الرئيس حق إعلان حالة الطوارئ إذا توافرت الظروف التي نص عليها القانون والتي لا تزيد على ثلاثين يوما،وإن أراد التمديد لها يجب موافقة المجلس التشريعي بالإضافة إلى عرض كل القرارات التي اتخذت أثناء حالة الطوارئ على المجلس التشريعي لإقرارها أو رفضها.

حيث نجد أن النص حاول أن يقيد رئيس السلطة من خلال تقييده بعدم حل المجلس التشريعي أثناء هذه الحالة،ولكنه لم يوضح طبيعة الصلاحيات الممنوحة للرئيس في هذه الحالة،ولكن التساؤل الذي

يثور في هذه الحالة إذا كان المجلس التشريعي معطلاً أو مغيباً وغير منعقد وفقا لما عرضناه في الباب الأول من هذه الدراسة فإنه يجب أن تتم دعوة المجلس حتى لو كان في غير أداور الانعقاد لمتابعة حالة الضرورة والوقوف على كل الإجراءات التي تتخذ عن كثب، ولكن في الحالة الفلسطينية تعذر عقد المجلس التشريعي حتى يومنا هذا بسبب الخلاف الذي نتج عن الانقلاب الذي قادته حركة حماس بقطاع غزة، فما هي الضمانة وكيف يتم معالجة مثل هذا الخلل الذي نشأ بعد أن أعلن الرئيس محمود عباس في 2007/6/14 عن حالة الطوارئ فلم تنعقد جلسة مجلس تشريعي واحدة للنظر في تلك الفترة وتقويمها ،والبحث في القرارات التي تم اتخاذها ،وهذا بدوره شكل خللاً خطيراً في العمل القانوني، وبالإضافة إلى ذلك فحتى هذه اللحظة ما زلنا أمام حكومتين إحداهما مقالة منذ الانقلاب وتمارس عملها تحت اسم الحكومة المنتخبة أو ذات الأغلبية في قطاع غزة، وأخرى تم تشكيلها في الضفة لتقوم بتسيير الأعمال ولم تحصل على ثقة المجلس التشريعي الفلسطيني.

أضف إلى ذلك حالة الشلل التام الذي تعاني منه السلطة التشريعية نتيجة عدم انعقادها أو قيامها بمهامها التي أوكلها الدستور لها ،وهذا أيضا بحاجة إلى حل.

وكذلك غياب الدور الرقابي على كل من الوزارتين مما أدى إلى إهدار الكثير من المبادئ الدستورية التي نص عليها القانون الأساسي وخاصة فيما يتعلق بالحقوق والحريات الفردية.

والجدل القائم حول ولاية الرئيس وولاية المجلس التشريعي ومن ثم رفض إجراء الانتخابات رغم كونها استحقاقاً دستورياً.

نجد أن القانون الأساسي بما شابه من نقص تشريعي وخاصة عندما حرم السلطة التنفيذية من حق حل البرلمان الذي بدوره خلق العديد من الإشكاليات والذي كان له الدور الأكبر في وجود مثل هذه الإشكاليات التي صاحبت النظام السياسي الفلسطيني خاصة بعد انتخابات عام 2006 والتي ترتب عليها الاختلاف بين البرامج الانتخابية والأيديولوجية الفكرية.

لذا فسوف نقوم في المبحث التالي باستعراض لبعض واهم الإشكاليات التي صاحبت النظام السياسي الفلسطيني خاصة بعد الانتخابات الأخيرة 2006 والتي لو كان هناك نص يعيد التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال منح حق حل البرلمان كسلاح مواز لسلاح سحب الثقة من الحكومة لما وجدت مثل هذه الإشكاليات.

المبحث الثاني
أهم الإشكاليات التي واجهت النظام السياسي الفلسطيني لغياب حق الحل

تتعدد الإشكاليات المتعلقة بالنصوص القانونية التي وردت في القانون الأساسي وبعض القوانين التشريعية العادية، وتتفاوت هذه الإشكاليات ما بين عدم وضوح النص القانوني أو تضارب هذه النصوص سواء بين بعضها البعض أو بينها وبين القانون الأساسي، وفي أحيان أخرى يؤدي غياب النص القانوني الذي ينظم العلاقة أو يمنح الصلاحية أو يحدد الاختصاص إلى تفسير كل طرف من الأطراف ذلك الغياب لمصلحته، إذ يعتبر البعض سكوت النص يعني الإباحة وعدم وجود مانع من ممارسة الاختصاص، ويرى البعض الآخر أن غياب النص يشكل قيداً على ممارسة الاختصاص المقصود، وقد تبرز بعض الإشكاليات نتيجة عدم الالتزام بالنصوص القانونية أو تجاوز كل سلطة لصلاحياتها واختصاصاتها القانونية إلى صلاحيات واختصاصات السلطة الأخرى، وفي كثير من الأحيان تظهر إشكاليات ترد إلى النصوص القانونية رغم أن الأمر لا يتعلق بالنصوص بقدر ما يتعلق بالتناحر على السلطة والاختصاصات، خاصة بعد الانتخابات التشريعية الثانية وحصول حماس على أغلبية مقاعد المجلس وتشكيلها الحكومة، في الوقت الذي بقيت فيه حركة فتح ممثلة بالرئيس محمود عباس مسيطرة على مؤسسة الرئاسة والعديد من الهيئات الأخرى والأجهزة الأمنية.

إلا أنه من خلال عرضنا لمجموعة من الإشكاليات التي طفت على السطح وتكاد تعصف بمستقبل القضية والسلطة الوطنية سنلاحظ

أن غياب الدور التشريعي وخاصة ما صاحب القانون الأساسي من نقص في التنظيم باعتباره نص في المادة الخامسة منه على أن نظام الحكم نيابي برلماني فإنه لم يوفق في تنظيم النصوص وتوزيع الاختصاصات والصلاحيات، ولم يحقق التوازن بين السلطات مما رتب إشكاليات خطيرة تمس مستقبل النظام السياسي.

فلو كان منصوصاً في القانون الأساسي على حق الحل والتوازن بين السلطات لتم تجاوز الكثير من الإشكاليات التي وجدت، ولحسم النزاع والتناحر المتواصل الموجود على الساحة الفلسطينية.

لذا في هذا المبحث سنتناول مجموعة من الإشكاليات كأمثلة تؤكد على ضرورة وجود حق الحل كوسيلة تساعد على حل الخلاف بين السلطات الدستورية، وتعمل على تحقيق الاستقرار السياسي داخل الدولة.

الإشكالية الأولى : الاستفتاء على وثيقة الأسرى

نتيجة للتناحر الذي وصل في بعض مراحله إلى القتل ما بين حركتي فتح وحماس إثر النزاع الذي وقع نتيجة عدم الالتقاء من خلال برنامجي مؤسسة الرئاسة (فتح) والوزارة والبرلمان معا (حماس) مما أدى إلى وجود أعمال اعتداءات متكررة وقتل وخطف وكل الممارسات الأخرى وما صاحبها من تراشق إعلامي ما بين الطرفين، فنشأت حالة من الشلل في عمل المؤسسات العامة للسلطة وخاصة منها (الوزارة والبرلمان) وهو ما أدى بدوره إلى أن تسود الفوضى في الشارع الفلسطيني؛ مما دفع بالأسرى للقيام بإعداد وثيقة في محاولة لوقف سفك الدماء الفلسطينية وإنهاء حالة الصراع المتردية والموجودة على الأرض وتم

تسليمها إلى الفصائل الفلسطينية للقيام بدراستها وإجراء حوارات بشأنها حيث راودت فكرة الاستفتاء الرئيس من أجل العودة للشعب باعتباره مصدر السلطات و جاءت الأمور كالآتي:

طرح الرئيس محمود عباس "أبو مازن" لأول مرة مسألة عرض القضايا السياسية على الاستفتاء، خلال حملته الانتخابية لرئاسة السلطة الفلسطينية، وذلك بإعلان التزامه إجراء "استفتاء عام على أي حل لقضايا الوضع النهائي، وهي: قضايا القدس واللاجئين والحدود والمياه.

ثم عاد من جديد ليطرح فكرة الاستفتاء العام بتاريخ 5 أيار/ مايو 2005، عندما طُرحت فكرة الدولة الفلسطينية المؤقتة وإمكانية التوصل إلى حل دائم مع الجانب الإسرائيلي. وقد قال الرئيس أبو مازن عندها :إنه سوف يقدم على إجراء استفتاء شعبي حول أي تسوية دائمة يتم التوصل إليها ولم تثر هذه التصريحات جميعها أي ضجة حينها لا بشأن مدى دستوريتها ولا بشأن الأهداف المرجوة منها.

إلا أنه وبعد الانتخابات التشريعية، ظهر تصريح ثالث للرئيس محمود عباس في اعتماد الاستفتاء، وذلك في 10 أيار/ مايو 2006 عندما أعرب عن استعداده للتفاوض مع الحكومة الإسرائيلية والدخول في مفاوضات مع حكومة أولمرت، بغض النظر عن الشكل الذي سوف تأخذه عملية التفاوض، متعهدا بأن ما سيتم الاتفاق عليه سيجري عرضه على الشعب الفلسطيني في استفتاء حر.

وكان التصريح الأكثر جدلاً للرئيس محمود عباس ما أعلنه في خطابه الذي ألقاه في اليوم الأول من افتتاح مؤتمر الحوار الوطني الفلسطيني بتاريخ 25 أيار/ مايو 2006 عندما قال:إنه سيلجأ إلى

الاستفتاء الشعبي بشأن وثيقة الحوار الوطني المقدمة من الأسرى خلال أربعين يوما ما لم يتم التوصل إلى اتفاق بين القوى والفصائل الفلسطينية خلال عشرة أيام.

ويتمحور الجدل حول قضية الاستفتاء في جانبين رئيسين: الأول قانوني والثاني سياسي.على أساس أن هذين الجانبين يجب أن يتم أخذهما بعين الاعتبار ما دام موضوع الاستفتاء من الوسائل التي من الممكن اللجوء إليها كوسيلة وآلية لحل الخلاف بين مؤسستي الرئاسة ورئاسة الوزراء.

ففي الإطار القانوني يعرف الفقه الدستوري الاستفتاء العام بأنه: أخذ رأي الشعب في مسألة معينة،بحيث يعرض هذا الأمر على جمهور المواطنين لأخذ الموافقة أو عدمها على تلك المسألة. وفي شأن تعريف الاستفتاء العام يمكن القول أن الاستفتاء أداة ديمقراطية مباشرة يتم بموجبها دعوة هيئة المواطنين إلى أن تعبر عن طريق تصويت شعبي عن رأيها وعن إرادتها تجاه تدبير اتخذته سلطة أخرى أو تنوي اتخاذه،وهذا يعطي للمواطنين حق الفصل في بعض أمور الحكم والمشاركة في صناعة القرار،بما يندرج في إطار الديمقراطية شبه المباشرة.

وتتنوع أشكال الاستفتاء بين استفتاء دستوري وتشريعي وسياسي،وما يهمنا هنا هو الاستفتاء السياسي الذي يطلب فيه من المواطنين الفصل في أمر مهم يثير الخلاف،ولا ينطوي على قاعدة عامة مجردة،ويستخدم كأداة لتحكيم الشعب فيما يقوم بين سلطات الدولة أو بين الحكومة والمعارضة من نزاع،ويتم إجراء الاستفتاء في هذه الحالة بين الرئيس والحكومة أو بين الحكومة والبرلمان أو بين البرلمان والرئيس،وذلك بحسب النظام السياسي المتبع.

وعادة ما يستند إجراء الاستفتاء إلى نص دستوري يشكل الأساس الذي تنطلق منه القاعدة القانونية في تنظيم العملية الإجرائية للاستفتاء، وتوضح شكله وطبيعته، والمسائل التي تطرح للاستفتاء، والجهة المخولة بالدعوة لإجرائه، والجهة المخولة بإجرائه، والآثار المترتبة عليه[1].

ففي مصر فإن نصوص الدستور أكثر وضوحًا في شأن الاستفتاء؛ فقد نصت المادة (62) من الدستور المصري على أن: "للمواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأي في الاستفتاء وفقا لأحكام القانون، ومساهمته في الحياة العامة واجب وطني".

كما جاءت المادة (152) على النحو التالي: "لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في المسائل المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا". أما المادة (74) فقد جاءت على النحو التالي: "لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر، بعد اخذ رأى رئيس مجلس الوزراء ورئيسي مجلس الشعب والشورى ويوجه بيانًا إلى الشعب، ويجري الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها، ولا يجوز حل مجلس الشعب في أثناء ممارسة هذه السلطات". وتنص المادة (88) على أن: "يُبين القانون أحكام الاستفتاء والانتخاب، على أن يتم الاقتراع تحت إشراف هيئة من القضاة".

---

(1) للمزيد حول موضوع الاستفتاء كاملا راجع: د-جابر جاد نصار الاستفتاء الشعبي والديمقراطية،مرجع سابق .

أما المادة (127) قبل التعديل فقد منحت لرئيس الجمهورية صلاحية عرض موضوعات الخلاف بين الحكومة ومجلس الشعب على الاستفتاء. فقد جاء نص المادة على النحو التالي: "جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي.ويجب أن يجري الاستفتاء خلال ثلاثين يوما من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس، وتقف جلسات المجلس في هذه الحالة. فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلا، وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة" ولكن بعد تعديلها ألزمت رئيس الجمهورية بقبول رأى استقالة الحكومة دون اللجوء إلى الاستفتاء.

أما في الحالة الفلسطينية، فإن القانون الأساسي لا يتضمن أي نصٍ يتعلق بإمكانية إجراء، أو اللجوء لإجراء، استفتاء عام من قبل أي سلطة كانت؛وعليه فإن القانون الأساسي الفلسطيني لم ينظم عملية الاستفتاء، وبالتالي فليس لها أي سند دستوري ومسألة السند الدستوري مسألة أساسية جوهرية، إذ إن عملية الاستفتاء شأن دستوري بحت، ذلك أنها تتعلق بأمر من أمور السيادة، أي أن الشعب صاحب السيادة الأصلية، يمارس جزءاً من سيادته عبر إبداء رأيه في مسألة الاستفتاء؛لذلك تتجه معظم الدول، التي تأخذ بالاستفتاء، باتجاه تضمين الدستور نصا في شأنه؛لأن الاستفتاء من الأمور الدستورية.

وعلى هذا الأساس، فإن دعوة الرئيس محمود عباس "أبو مازن" لإجراء استفتاء عام حول وثيقة الأسرى، تعد دعوة مخالفة للقانون الأساسي "الدستور الفلسطيني المؤقت" وتحديدا نص المادة (38) والتي أكدت على أن: "يمارس رئيس السلطة الوطنية مهامه التنفيذية على الوجه المبين في هذا القانون". وبخلو القانون الأساسي من نص يمنح

الرئيس صلاحية إجراء الاستفتاء، فإن عملية إجراء الاستفتاء تعد مخالفة دستورية واضحة وصريحة ولحل هذه الإشكالية، فإن ذلك يقتضي تعديل القانون الأساسي بتضمينه مادة حول الاستفتاء، وتوسيع صلاحيات الرئيس، أو الجهة المخولة بالدعوة لإجراء الاستفتاء، بما يمكن من إجرائه، وإلا أصبح مجمل العملية مطعوناً في شرعيتها الدستورية؛ لأنها تضيف صلاحيات جديدة للرئيس بخلاف صلاحياته الحصرية المنصوص عليها في القانون الأساسي المعدل.

أما عن الإطار السياسي فمن الواجب معرفة التأثيرات السياسية لإجراء الاستفتاء. فعلاوة على وجوب الالتزام بنتيجة الاستفتاء، إذا ما كان نوع الاستفتاء المتبع هو استفتاء إلزامي، سواء أكانت بدعم أو عدم دعم القضية المطروحة، فإن ذلك يقتضي الالتزام بالتبعات الدستورية والسياسية المستقرة في تجارب الدول المقارنة التي تأخذ بهذا الإجراء الدستوري، وذلك بأن يتحمل أحد طرفي الخلاف نتيجة الاستفتاء، على **النحو التالي:**

بما أن الاستفتاء السياسي يقوم على أساس أخذ رأي الشعب في النزاع الناشب بين سلطتين سياسيتين، فإن نتيجة الاستفتاء تعني أن الناخبين قد غلبوا رأي أحد الطرفين دون الآخر فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء في الأمر المختلف بشأنه، مؤيدة لوجهة نظر الرئيس – على سبيل المثال- فإن على الطرف المعارض لسياسته حينها أن يستقيل، والعكس صحيح.

وبسحب هذا الأمر على الوضع الفلسطيني، فإنه يقتضي أن يستقيل رئيس السلطة الفلسطينية فيما لو كانت نتيجة الاستفتاء مؤيدة

لسياسة الحكومة، وأن تستقيل الحكومة، ويتم حل البرلمان وإجراء انتخابات مبكرة فيما لو كانت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للرئيس.

ولكن هل من الممكن أن يتفق الطرفان للعودة إلى الشعب لتحكيمه في النزاع المطروح باعتبار الشعب هو مصدر السلطات في الدولة، وهو صاحب السلطة الأصيل للخروج من دوامة النزاع المتواصل ما بين المؤسسات؟

فهنا تظهر الحاجة الملحة إلى وجود نص تشريعي يعود بلحظة الخلاف بين المؤسسات الدستورية لصاحب السلطة ومصدرها؛ لذا كان من الأجدر النص على الاستفتاء أو حتى حل البرلمان؛ لأننا سنظل ندور في حلقة مفرغة نتيجة تمسك كل طرف برأيه، وفي النهاية فإن الضحية هو الشعب فبدلاً من أن يكون صاحب سلطة ومصدرها يتحول إلى أسير في أيدي سلطة مصادرة لحقه الأصلي.

الإشكالية الثانية : حالة الطوارئ

بعد أن قامت حركة حماس بالانقلاب في قطاع غزة رغم أنها هي التي كانت تقود الحكومة في تلك الفترة (حكومة الوحدة الوطنية) والتي تم تشكيلها إثر اتفاق مكة، وقامت هذه بالسيطرة على القطاع ،وأحكمت سيطرتها بالقوة في غزة ونصبت نفسها من خلال حكومة حماس برئاسة إسماعيل هنية مما اضطر الرئيس إلى القيام بإصدار مجموعة من المراسيم الرئاسية والتي أعلن فيها عن حالة الطوارئ وإقالة حكومة الوحدة الوطنية برئاسة هنية وتشكيل حكومة إنفاذ حالة الطوارئ حيث جاء في المراسيم الآتي:

مرسوم رقم ( ) لسنة 2007م[1]

بشأن إعلان حالة الطوارئ

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية - رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

استناداً لأحكام الباب السابع من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، وبناء على الصلاحيات المخولة لنا، وتحقيقا للمصلحة العامة، رسمنا بما هو آت:

مادة (1): إعلان حالة الطوارئ في جميع أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية بسبب الحرب الإجرامية في قطاع غزة، والاستيلاء على مقار أجهزة السلطة الوطنية الفلسطينية، والانقلاب العسكري والعصيان المسلح من الميليشيات الخارجة عن القانون على الشرعية الفلسطينية.

مادة (2): على الجهات المختصة كافة، كل فيما يخصه، تنفيذ أحكام هذا المرسوم، ويعمل به من تاريخ صدوره، وينشر في الجريدة الرسمية.

صدر في مدينة رام الله بتاريخ:14 /2007/06م.

مرسوم رقم ( ) لسنة 2007م، بشأن إقالة رئيس الوزراء

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية - رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

استناداً لأحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، وبعد الإطلاع على المرسوم الرئاسي رقم (01) لسنة 2007م،

(1) www.preesidency. Ps www. Alzaytona.net

بشأن اختيار وتكليف رئيس الوزراء، وعلى المرسوم الرئاسي بشأن تشكيل مجلس الوزراء الصادر بتاريخ 2007/03/17م ،وبناء على الصلاحيات المخولة لنا، وتحقيقا للمصلحة العامة.

رسمنا بما هو آت:

مادة (1):إقالة رئيس الوزراء الأخ إسماعيل هنية.

مادة (2): على الجهات المختصة كافة، كل فيما يخصه، تنفيذ أحكام هذا المرسوم، ويعمل به من تاريخ صدوره، وينشر في الجريدة الرسمية.

صدر في مدينة رام الله بتاريخ:14 /2007/06م.

مرسوم رقم ( ) لسنة 2007م

بشأن تشكيل حكومة إنفاذ أحكام حالة الطوارئ

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية - رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

استنادا لأحكام الباب السابع من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، وبعد الإطلاع على المرسوم الرئاسي بالإعلان عن حالة الطوارئ، وبناء على الصلاحيات المخولة لنا، وتحقيقا للمصلحة العامة، رسمنا بما هو آت:

مادة (1): تشكيل الحكومة المكلفة بتنفيذ أنظمة وتعليمات حالة الطوارئ.

مادة (2): تقوم الحكومة المكلفة بتنفيذ أنظمة وتعليمات حالة الطوارئ بمزاولة مهامها بعد تأدية اليمين القانونية أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

مادة (3): على الجهات المختصة كافة، كل فيما يخصه، تنفيذ أحكام هذا المرسوم، ويعمل به من تاريخ صدوره، وينشر في الجريدة الرسمية.

صدر في مدينة رام الله بتاريخ:14 /2007/06م

وبعد أن تم إعلان هذه المراسيم وفقا للمادة (110) من القانون الأساسي رفضت حكومة هنية قرار الإقالة، وما زالت تمارس السلطة في قطاع غزة هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى عدم عرض القرارات بقوانين التي اتخذها الرئيس على المجلس التشريعي لعدم انعقاد المجلس حتى هذا اليوم.

وما زالت حكومة د. فياض مستمرة بالعمل حيث إنه تقدم باستقالته للرئيس قبل انقضاء مدة الثلاثين يوما، وكلف مرة أخرى لتشكيل حكومة جديدة إلا أنها لم تعرض على المجلس التشريعي حتى هذا الوقت نتيجة تغيب المؤسسة التشريعية عن القيام بواجباتها تجاه مراقبة السلطة التنفيذية في أدائها.

واتجاه السلطة التشريعية فقط نحو الصراعات الجانبية والتصارع على السلطة مما يعني أنه لو أقر حق الحل وكان يملكه الرئيس مع كل الضمانات التي تضمن عدم إساءة استخدامه لاستطاع الرئيس استخدامه أو التهديد أو التلويح به لما وصلنا للحالة التي نحن عليها.

الإشكالية الثالثة : وقف جلسات المجلس التشريعي .

توقفت جلسات المجلس التشريعي بعد الانقلاب الذي حدث في 2007/6/14 حيث بدأت كلا الكتلتين الكبيرتين في المجلس (حماس وفتح) في كل مرة مقاطعة جلسات المجلس التشريعي على التوالي، حتى وقف المجلس عاجزاً أمام عدم مقدرته على الانعقاد لمناقشة أي من الأمور أو حتى لمناقشة ظروف وإجراءات حالة الطوارئ والحكومة التي تشكلت بعدها مما سببه من غياب النصوص القانونية المنظمة لعمل السلطة التشريعية حيث جرت الحالة على النحو الآتي :

قاطعت الكتل البرلمانية بما فيها كتلة حركة فتح جلسة المجلس التي دعا إليها النائب أحمد بحر لنيل الثقة لحكومة الدكتور سلام فياض مؤكدة أن الجلسة غير قانونية ،ويشترط قبل عقد جلسة لمنح الثقة افتتاح الدورة السنوية الثانية للمجلس التشريعي حسب القانون، وذلك بعد انتهاء الفترة القانونية للدورة الأولى ولهيئة رئاسة المجلس التشريعي.

حيث إن الرئيس الفلسطيني محمود عباس دعا في مرسوم رئاسي في 2007/7/4 لعقد جلسة لتجديد الدورة السنوية الثانية للمجلس التشريعي في يوم 2007/7/11 ولكن كتلة حركة حماس قاطعت الجلسة وأفشلت عقدها لتخوفها من خسارة رئاسة المجلس التشريعي، وفضلت الاستمرار في تعطيل عمل المجلس وشل الحياة البرلمانية.

وبذلك فإن المجلس أصبح أمام استحالة انعقاد قانونية ومادية، منذ انتهاء دورته السابقة وعدم قبول كتلة التغيير والإصلاح بدعوة الرئيس محمود عباس بافتتاح دورة جديدة للمجلس.

حيث إن الدعوة التي وجهها النائب احمد بحر (القائم بأعمال رئيس المجلس التشريعي) لعقد جلسة غير عادية للمجلس هي فاقدة لأي صفة دستورية أو قانونية.

لذا فإن عودة قانونية عمل المجلس التشريعي تتطلب افتتاح دورة جديدة وانتخاب هيئة مكتب جديدة،وأن يلقي الرئيس خطاباً في افتتاح الدورة وفق الأصول القانونية، حيث إن الدعوة لعقد الجلسات تكون من صلاحية هيئة المكتب وليس من قبل أي شخص أو أى كتلة كانت. وذلك وفقا للقانون الأساسي حيث نصت المادة (52) منه على أن "رئيس السلطة يفتتح الدورة العادية الأولى للمجلس ويلقي بيانه الافتتاحي" مما يعني أن الرئيس هو صاحب الاختصاص في الدعوة لأدوار الانعقاد البرلماني دورات المجلس التشريعي حيث هو المخول بدعوة المجلس.

ولقد جاء النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني في المادة (16) منه بالقول "يعقد المجلس بدعوة من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ودورته العادية السنوية على فترتين مدة كل منها أربعة أشهر؛تبدأ الأولى في الأسبوع الأول من شهر مارس،والثانية في الأسبوع الأول من شهر أيلول أو في دورات غير عادية بدعوة من رئيسه بناء على طلب رئيس مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء المجلس".

و في ظل استمرار تعطيل عمل المجلس التشريعي فإن القانون الأساسي الفلسطيني يمنح الرئيس صلاحية إصدار قوانين أو مراسيم قوانين،والرئيس له مطلق الصلاحية القانونية والدستورية فى أن يقر قوانين لها صفة دستورية.

وهنا يثور التساؤل ماذا ستفعل حكومة د- فياض ما دامت قد وجدت الاستحالة لعقد المجلس هل ستبقى حكومة إنفاذ حالة

طوارئ، أم ستصبح حكومة تسيير أعمال لانتهاء حالة الطوارئ خلال الثلاثين يوما المحددة بنص القانون ؟

وهذا بدوره ينطبق على الحكومة المقالة الموجودة بغزة والتي تعتبر نفسها حكومة شرعية تحوز ثقة البرلمان ولا يحق للرئيس إقالتها، متنكرة لنص المادة (45)من الدستور والتي تكفل للرئيس حق إقالة رئيس الوزراء والحكومة.

وأمام هذه المعضلة التي وجدت بغياب أو شلل عمل المؤسسة التشريعية التي لازالت موجودة فما هو العمل هل يبقى الحال على ما هو عليه وينتهي دور المؤسسة التشريعية ويترك المجال هنا لسيطرة السلطة التنفيذية دون حسيب أو رقيب ؟ فيتضح هنا عجز النصوص القانونية عن معالجة مثل هذه الإشكاليات التي تواجه المجتمع وتهدد استمرار النظام السياسي في الدولة.

الإشكالية الرابعة : المدة القانونية لولاية الرئيس عباس

أخذت هذه القضية المساحة الأكبر من الخلاف حول مدى الشرعية من عدمها نتيجة اختلاف وعدم وضوح في النصوص القانونية الواردة في القانون الأساسي المعدل لسنة 2005 وقانون الانتخابات لسنة 2005 والذي أدى بدوره إلى احتدام الخلاف بين الرئاسة من ناحية والبرلمان من ناحية أخرى، إلا أنه باستعراض النصوص القانونية لكل من القانون الأساسي وقانون الانتخابات نجد الآتي:

بدأ الجدل القانوني والسياسي حول مدة ولاية الرئيس محمود عباس منذ الثامن من كانون الثاني 2009، وكان الجدل يتمحور حول

أن ولاية الرئيس تنتهي بمرور أربع سنوات على انتخابه ويحل محله مؤقتا رئيس المجلس التشريعي لمدة ستين يوما حتى إجراء انتخابات جديدة.

إلا أن أصحاب الرأي القائل بانتهاء مدة الرئاسة وتولي رئيس المجلس التشريعي للرئاسة المؤقتة قد اصطدموا بالمادة (37) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 التي نصت على حالات شغور مركز رئيس السلطة الوطنية التي تتيح لرئيس المجلس التشريعي تولي الرئاسة المؤقتة للسلطة؛حيث أن المادة (37) قد نصت على هذه الحالات حصراً والتي ليس من بينها انتهاء فترة الرئيس المنتخب.

وبذلك تنازل أصحاب القول بضرورة تولي رئيس المجلس التشريعي الرئاسة المؤقتة للسلطة الوطنية عن قولهم هذا،واكتفوا بالقول بأن مدة ولاية رئيس السلطة الوطنية قد انتهت.

إن المادة (36) من القانون الأساسي لسنة 2005م قامت بتعديل بعض أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 قد نصت على أن 'مدة رئاسة السلطة الوطنية الفلسطينية هي أربع سنوات،ويحق للرئيس ترشيح نفسه لفترة رئاسية ثانية على أن لا يشغل منصب الرئاسة أكثر من دورتين متتاليتين"، إلا أن المادة (2) من قانون رقم (9) لسنة 2005 م بشأن الانتخابات،والمادة (116) من قرار بقانون رقم (1) لسنة 2007م بشأن الانتخابات العامة قد نصتا كلاهما على أن يتم انتخاب الرئيس،وأعضاء المجلس في آن واحد في انتخابات عامة حرة ومباشرة،وأن تجري الانتخابات الرئاسية بالتزامن مع الانتخابات التشريعية.

وقد نصت المادة (48) من القانون الأساسي على أن ينتخب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية انتخابا عاما ومباشرا من الشعب الفلسطيني

وفقا لأحكام قانون الانتخابات الفلسطيني، حيث يتجلى من هذه المادة أن القانون الأساسي قد أحال تنظيم إجراء الانتخابات إلى قانون الانتخابات.

وإذا كان هناك اختلاف في المواعيد بين انتهاء الولاية الرئاسية والتشريعية، فإن الخلل ليس في قانون الانتخابات؛لأن المشرع قد أراد في قانون الانتخابات أن تجري الانتخابات الرئاسية والتشريعية على نحو متزامن أي أن تجرى في آن واحد، ولم يقصد قانون الانتخابات التمديد للرئيس،وإنما أراد التزامن؛وبالتالي فإنه من غير الممكن لأحد أن يدعي عدم تطابق قانون الانتخابات مع القانون الأساسي.

ولو افترضنا وسلمنا أن قانون الانتخابات يتعارض مع القانون الأساسي فنحن أمام سؤال مهم جداً وهو ما الجهة التي تقرر عدم دستورية قانون الانتخابات وبطلانه؟.

للإجابة عن هذا السؤال لا بد من العودة للمادة (103) فقرة (1) (أ) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 التي نصت على أن تشكل محكمة دستوريه عليا بقانون وتتولى النظر في دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها.

إنه لا بد من القول بأن التشريعات هي تعبير عن إرادة المشرع،فالمجلس التشريعي الفلسطيني الذي أقر القانون الأساسي المعدل لسنة 2005 هو ذاته الذي أقر قانون الانتخابات لسنة 2005،ومن الملاحظ أن كلا القانونين قد صدر بتاريخ 2005/8/13 أي بذات اليوم، ولذلك فمن الصعب الحديث جزافاً عن مخالفة قانون الانتخابات للقانون الأساسي وكأن كل قانون قد صدر بعيداً عن الآخر ومن سلطة مختلفة، ولا يمكن الحكم بعدم دستورية القانون إلا من قبل المحكمة

الدستورية، وإلى أن تشكل المحكمة الدستورية فإن المحكمة العليا بصفتها الدستورية هي المختصة بالحكم بمدى دستورية القوانين.

وعليه فإن أي شخص يحترم القانون والقضاء لا يمكنه القول إن هذا القانون دستوري وذاك غير دستوري؛ لأن في قوله هذا تعد على صلاحية القضاء المختص.

وبناءً على ما تقدم من الممكن إجمال الرأي في الآتي[1]:

انتخب الرئيس محمود عباس بناء على شغور مركز الرئيس بوفاة الرئيس ياسر عرفات استناداً إلى نص المادة 37 من القانون الأساسي لسنة 2003، والمادة 90 والمادة 91 من القانون رقم 13 لسنة 1995، وبالتالي تكون مدة ولايته وقت انتخابه في يناير 2005م هي إكمال المرحلة الانتقالية.

في عهد ولاية الرئيس محمود عباس بعد مضي سبعة أشهر على انتخابه، سن القانون الأساسي لسنة 2005م المعدل لبعض أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، وعدلت المادة (1) منه المادة 36 من القانون الأساسي المعدل 2003 التي تجعل ولاية الرئيس هي المرحلة الانتقالية، وجعلت مدة ولاية الرئيس أربع سنوات، دون أن تحدد المادة (1) متى تبدأ مدة الأربع سنوات كما فعلت في تحديدها لمدة المجلس التشريعي بأربع سنوات تبدأ من تاريخ انتخابه وهذا يبين قصد المشرع الفلسطيني في ترك تحديد بداية مدة ولاية الرئيس لقانون الانتخابات رقم 9 لسنة 2005، وهذا لا ينطبق على مدة ولاية الرئيس محمود

---

(1) موسى أبو ملوح : المدة القانونية لولاية رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، مجلة سياسات، العدد الخامس فبراير 2009، ص 18-40.

عباس؛لأنها بدأت في يناير 2005 ونص المادة 1 من القانون الأساسي لسنة 2005 المعدل لبعض أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 نشر فى العدد 57 من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2005/8/18؛لأنه لا يجوز تطبيق القانون بأثر رجعي.

سن المشرع الفلسطيني القانون رقم 9 لسنة 2005م بشأن الانتخابات في نفس التاريخ الذي سن فيه القانون الأساسي لسنة 2005 المعدل لبعض أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003

وحدد في هذين القانونين مدة ولاية الرئيس بأربع سنوات، في حين أن القانون الأساسي لسنة 2005 المذكور أعلاه لم يحدد متى تبدأ مدة الأربع سنوات تاركاً ذلك للقانون رقم 9 لسنة 2005 بشأن الانتخابات، الذي نص في المادة 111على أن تجرى الانتخابات الرئاسية القادمة بحلول نهاية الدورة التشريعية لأول مجلس تشريعي ينتخب بعد نفاذ القانون رقم 9 لسنة 2005 بشأن الانتخابات، وقد جرت الانتخابات التشريعية بعد نفاذ هذا القانون ووفقاً لأحكامه في يناير 2006م، أي خلال سريان مدة ولاية الرئيس محمود عباس، وهذا يعني أن الانتخابات الرئاسية القادمة المنصوص عليها في المادة 111 هي التي تؤدي إلى انتخابات رئيس جديد ، وفي هذا التاريخ تكون ولاية الرئيس الجديد أربع سنوات تبدأ من تاريخ انتخابه وقت انتهاء الدورة التشريعية للمجلس التشريعي الحالي أي في يناير 2010 ، وهذا يعني أن ولاية الرئيس تنتهي في هذا التاريخ.

أصدر الرئيس محمود عباس استناداً إلى نص المادة 43 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 القرار بقانون رقم 1 لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة، وحددت المادة 2/2 مدة ولاية الرئيس بأربع

سنوات، ووفقاً لنص المادة 116 من هذا القانون فإن مدة الرئيس الحالي ستنتهي بإجراء انتخابات رئاسية قادمة لانتخاب الرئيس القادم بالتزامن مع أول انتخابات تشريعية تجري بمقتضى أحكام هذا القانون؛لذلك فإن ولاية الرئيس محمود عباس ستستمر إلى أن تجري انتخابات رئاسية بالتزامن مع الانتخابات التشريعية لانتخاب الرئيس القادم، الذي تبدأ مدة ولايته المحددة بأربع سنوات بإجراء تلك الانتخابات.

يظهر الاختلاف بخصوص انتهاء مدة ولاية الرئيس محمود عباس في القانون رقم 9 لسنة 2005 بشأن الانتخابات، والقرار بقانون رقم 1 لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة فربط كل من القانونين انتهاء مدة ولاية الرئيس بتاريخ إجراء الانتخابات الرئاسية القادمة لانتخاب الرئيس القادم، ولم يتم الاتفاق بين القانونين في الوقت الذي تجري فيه تلك الانتخابات، فالمادة 111 من القانون رقم 9 لسنة 2005 بشأن الانتخابات، حددت تاريخ إجراء الانتخابات الرئاسية القادمة بحلول نهاية الدورة التشريعية لأول مجلس تشريعي ينتخب بعد نفاذ أحكام هذا القانون، والمجلس التشريعي الحالي هو المقصود وانتخب في يناير 2006، لذلك تجري الانتخابات الرئاسية القادمة لانتخاب رئيس جديد يخلف الرئيس الحالي محمود عباس في يناير 2010، وهذا يعني أن ولاية الرئيس الحالي محمود عباس تستمر حتى هذا التاريخ.

أما المادة 116 من القرار بقانون رقم 1 لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة، فقد حددت تاريخ إجراء الانتخابات الرئاسية القادمة بالتزامن مع أول انتخابات تشريعية تجري بمقتضى أحكام هذا القانون، وهذا يظهر وجود تزامن الانتخابات الرئاسية القادمة لانتخاب رئيس جديد يخلف الرئيس الحالي محمود عباس مع الانتخابات

التشريعية التي ستجري في المستقبل وفق أحكام هذا القانون، وهذا يعني أن ولاية الرئيس الحالي محمود عباس تستمر حتى إجراء انتخابات تشريعية وفق أحكام القرار بقانون رقم 1 لسنة 2007.

وهذا يعني أنه ليس من المؤكد أن تجري في يناير 2010 وقت انتهاء الدورة التشريعية للمجلس التشريعي الحالي، خصوصاً أن حالة الانقسام في الوطن لا تسمح بإجراء انتخابات رئاسية أو تشريعية أو وجود قوة قاهرة تمنع من إجراء تلك الانتخابات، فإذا لم تجرِ الانتخابات التشريعية القادمة بسبب الانقسام أو وجود قوة قاهرة فهذا يعني استمرار ولاية الرئيس الحالي محمود عباس حتى بعد حلول يناير 2010؛ لأن إجراء الانتخابات الرئاسية القادمة أصبح وفق القرار بقانون رقم 1 لسنة 2007 بشأن الانتخابات، مرتبطاً بإجراء انتخابات تشريعية جديدة وفق أحكام هذا القانون، ولم تعد الانتخابات الرئاسية القادمة مرتبطة بانتهاء الدورة التشريعية الحالية للمجلس التشريعي، فالقانون رقم 1 لسنة 2007م بشأن الانتخابات العامة ألغى صراحة في نص المادة 1/119 من القانون رقم 9 لسنة 2005 بشأن الانتخابات.

يتبين بأن مدة ولاية الرئيس الحالي محمود عباس تستمر حتى إجراء انتخابات رئاسية قادمة متزامنة مع انتخابات تشريعية تُجرى وفق أحكام القرار بقانون رقم 1 لسنة 2007 بشأن الانتخابات العامة.

يلاحظ مما تقدم أن هذه الإشكالية التي مازالت آثارها ماثلة في كل حدث سياسي أو حتى موقف يخرج البعض للقول بعدم شرعية الرئيس فما السبب في ذلك؟ أليس هو النقص التشريعي وعدم الإدراك والوعي والذي أوصلنا إلى قضية شائكة تكاد تعصف بالنظام السياسي، أو قد نقول بأنها عصفت لأن المصالح الحزبية قد غلبت على

المصلحة الوطنية العامة وأصبحنا ندور في دائرة التشكيك والاتهامات المتبادلة التي لا حصر لها.

لذا فإن عدم التنظيم القانوني الحقيقي والمتكامل سيؤدى حتما إلى بروز مثل هذه الإشكاليات التي نتمنى أن يتم تجاوزها وتغليب المصلحة العامة على المصالح الحزبية والخاصة.

الإشكالية الخامسة : صدور مرسوم إجراء الانتخابات كاستحقاق دستوري

قام الرئيس عباس بإصدار مرسوم يقضي بإجراء انتخابات تشريعية ورئاسية وفقا للدستور ولاستحقاق الموعد الدستوري حيث جاء في نص المرسوم :

مرسوم رقم ( ) لسنة 2009[1] بشأن الدعوة إلى الانتخابات الرئاسية والتشريعية رئيس دولة فلسطين، رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بعد الاطلاع على القانون الأساسي المُعدل لسنة 2003 وتعديلاته، والاطلاع على القرار بقانون رقم (1) بشأن الانتخابات العامة لسنة 2007م، وبناءً على الصلاحيات المخولة لنا، وتحقيقاً للمصلحة العامة، رسمنا بما هو آت:

مادة (1). الشعب الفلسطيني مدعو لانتخابات عامة رئاسية وتشريعية حرة ومباشرة في القدس والضفة الغربية وقطاع غزة، يوم الأحد (24 كانون الثاني 2010م).

---

(1) لجنة الانتخابات المركزية www.elections . ps

مادة (2) على رئيس وأعضاء لجنة الانتخابات المركزية وجميع الجهات المختصة كافة، كل فيما يخصه ، تنفيذ أحكام هذا المرسوم، ويُعمل به من تاريخ صدوره، ويُنشر في الجريدة الرسمية ، ويُعلن عنه في الصحف المحلية اليومية.

صدر في مدينة رام الله بتاريخ: 24 أكتوبر 2009م.

الموافق: 6 ذو القعدة 1430 هـ .

إلا أن حماس رفضت السماح للجنة الانتخابات بالعمل واتخاذ الإجراءات اللازمة؛ بدعوى أن هذا المرسوم غير دستوري؛لأنه صدر ممن لا ولاية له معيدين قضية ولاية الرئيس، إلا أن التساؤل الحقيقي هو ما الجهة المختصة بالقول بالولاية من عدمها أو بدستورية أى تشريع أو قانون في هذا الصدد ،و لو أننا افترضنا أن المحكمة العليا بصفتها الدستورية قد حكمت بعدم دستورية قانون الانتخابات فما الجهة المختصة بإصدار مرسوم رئاسي بالدعوة إلى الانتخابات؟.

فهناك من يقولون بصلاحية رئيس المجلس التشريعي للرئاسة المؤقتة للسلطة الوطنية في حال شغور منصب الرئيس، إلا أنهم لم يجدوا في المادة (37) من القانون الأساسي ضالتهم حيث إن حالات شغور منصب الرئيس قد وردت حصرا ولا يعتبر منصب الرئيس شاغراً إلا بتحقق واحدة من هذه الحالات وهي أ- الوفاة .ب- الاستقالة المقدمة إلى المجلس التشريعي الفلسطيني إذا قبلت بأغلبية ثلثي أعضائه. ج- فقد الأهلية القانونية وذلك بناء على قرار من المحكمة الدستورية العليا وموافقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي أعضائه، وقد نصت الفقرة (2) من المادة (37) على أنه إذا شغر مركز رئيس السلطة الوطنية في أي من الحالات السابقة يتولى رئيس المجلس التشريعي الفلسطيني مهام رئاسة

السلطة الوطنية مؤقتاً لمدة لا تزيد عن ستين يوماً تجرى خلالها انتخابات حرة ومباشرة لانتخاب رئيس جديد وفقاً لقانون الانتخابات الفلسطيني.

فإذا لم يكن هناك رئيس، أو كان هناك جدال حول شرعية الرئيس فمن الذي سيصدر مرسوم الدعوة إلى الانتخابات سواء أكانت رئاسية أم تشريعية.؟

إن هناك كثيراً من القوانين في الدول تعتبر بنظر القانونيين مخالفة للدساتير النافذة في تلك الدول، إلا أن هذه القوانين تبقى نافذة في تلك الدول لسنوات وعقود ما لم يتم الحكم بعدم دستوريتها وبطلانها، ولا يستطيع أي سياسي حتى لو كان رئيس الدولة أن يقرر بطلان القانون، وإنما يترك ذلك للمحكمة الدستورية التي يناط بها النظر في دستورية التشريعات.

فلم يسبق لأي كان ذو مصلحة أن تقدم للمحكمة العليا بصفتها الدستورية بطعن في دستورية قانون الانتخابات، ولم يسبق للمحكمة العليا بصفتها الدستورية أن بحثت في دستورية هذا القانون، وبالتالي فإنه يبقى نافذا إلى أن يتم تعديله من الجهة التشريعية، أو الحكم بعدم دستوريته من المحكمة العليا بصفتها الدستورية.

مما أدى إلى أن تقوم لجنة الانتخابات بالإعلان عن عدم مقدرتها لتنظيم الانتخابات وهنا يثور التساؤل إلى أين ذهبت الديمقراطية؟ وهل هي لمرة واحدة ؟ وأين هو الشعب باعتباره مصدر السلطات؟ هل صودرت إرادة الشعب وأصبح لا يملكها؟ وما الجهة التي تتحكم بمصير الشعب حتى تقف عائقا أمام استحقاق دستوري وقانوني أتت إلى السلطة من خلاله ولكنها ترفضه الآن؟

إذن النقص التشريعي هنا لعب دوراً في هذه الحالة، فلو نص القانون الأساسي على حق الحل أو الاستفتاء لوقفت وتأكدت هذه الجماعة من أن هناك قدرة على سحب الشرعية منها، تلك الشرعية التي تتغنى بها، ولكن حتى لو نص في القانون الأساسي على هذا الحق ماذا سيفعل ذلك تجاه عدم الإيمان بالديمقراطية إلا لمرة واحدة وبأن الشعب هو صاحب السيادة والسلطة؟.

قرار المجلس المركزي التمديد لرئيس السلطة والمجلس التشريعي.

ظهرت إشكالية أخرى تمثلت في قيام المجلس المركزي لمنظمة التحرير الفلسطينية في دورته التي عقدت بتاريخ 15- 16 /2009/12 والتي سميت بدورة الشرعية الدستورية التي تم عقدها بمدينة رام الله بإصدار قرار بتمديد ولاية الرئيس والمجلس التشريعي حتى إجراء الانتخابات التشريعية والرئاسية.

مما أثار جدلاً واسعاً حول هذا الموضوع؛فبأي صلاحية يقوم المجلس المركزي بذلك؟! وإذا افترضنا أن الأمور قد أعجبت الجهة المعطلة لإجراء الانتخابات كونها حاصلة على شرعية من خلال التمديد لها، فأين الضوابط وأين القانون الاساسي من ذلك؟ وأين الشعب من الدفاع عن حقه في تقرير حقوقه؟ أم أن كل ذلك يختفي تحت تهديد السلاح وممارسة العنف ؟

لذلك يمكن القول بأن المجلس المركزي حاول أن يجد مخرجاً قانونياً باعتباره أعلى مؤسسة في منظمة التحرير تنعقد حالياً نظراً لعدم القدرة على عقد اجتماعات المجلس الوطني الفلسطيني[1].

وبما أن منظمة التحرير هي صاحبة الولاية على السلطة الوطنية الفلسطينية باعتبارها هي التي أنشأت السلطة إثر الاتفاقات التي وقعت مع الجانب الاسرائيلي فكان لابد من الرجوع إلى المنظمة كونها صاحبة المشروع وخاصة في ظل الأزمة التي وجدت.

حيث إنه من المستغرب أن تدخل حركة حماس الانتخابات التشريعية التي هي نتاج لاتفاق أوسلو وتدعى بعد ذلك عدم اعترافها بهذا الاتفاق أو بالجهة التي وقعته، حيث يلاحظ أن الأزمة قد اتخذت أكثر من منحى فهي لم تبق ضمن الإطار القانوني، بل ابتعدت عن الإطار القانوني واتجهت نحو الصراع والتناحر الحزبي والسلطوي مستغلة كل الثغرات القانونية والعجز التشريعي الذي وجد في القانون الأساسي لتنفيذ أهداف حزبية بحتة لا علاقة لها بالوطن أو المواطن.

---

(1) حيث إن المجلس الوطني الفلسطيني هو الممثل لكل الفلسطينيين سواء بالداخل أو الشتات وهو أعلى جهة في منظمة التحرير الفلسطينية،ومن ثم يأتي المجلس المركزي بعد المجلس الوطني،والمجلس المركزي يشكل حلقة الوصل ما بين المجلس الوطني واللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية ويراقب ويتابع عمل اللجنة التنفيذية ويحل محل المجلس الوطني في حالة تعذر انعقاده،أما اللجنة التنفيذية هي التي تنفذ قرارات المجلس الوطني.

أما المجلس التشريعي فهو المجلس الذي نتج عن اتفاقية أوسلو وهو يمثل فقط الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس وبعد الانتخابات التشريعية الأولى في عام 1996 أصبح أعضاء المجلس التشريعي أعضاء في المجلس الوطني.

يتضح من هنا الأثر الذي ترتب على النقص التشريعي في القانون الأساسي وقوانين الانتخاب والذي أدى بنا إلى حالة من التردي، فبدلاً من أن نبحث كيف نحمى مقدراتنا من الاحتلال، إذا بنا يحارب كل منا الآخر لغياب سيادة القانون والاحتكام للسلاح وتفضيل المصالح الحزبية والشخصية على المصالح الوطنية.

الخاتمـــة

جاءت هذه الدراسة لتوضح أن حق الحل هو أحد عناصر النظام البرلماني باعتباره احد النظم السياسية الرئيسية الموجودة، والذي يهدف بالأساس إلى ضمان التوازن ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ومن خلال هذه الدراسة أوضحنا أن هذا النظام قد نشأ نتيجة مجموعة من التطورات التاريخية وخاصة في بريطانيا؛لأن بريطانيا تعتبر مهد هذا النظام وهي التي أرست قواعده وحددت ملامحه الأساسية.

لذلك كان لزاما علينا أن نعرض في هذه الدراسة لتعريف النظام البرلماني ونشأته التاريخية؛حيث إن هذا النظام بدأ في انجلترا في ظل ملكية مطلقة لإدارة البلاد، ومع تطور الأحداث أصبحت هذه الملكية مقيدة ومحصورة وصولاً إلى النظام البرلماني المتطور والمبني على أسس ومبادئ دستورية سليمة.مما أدى إلى انتشار هذا النظام في الكثير بل في اغلب بلدان العالم.

يقوم هذا النظام على أساس التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إلا أن اختلاف الظروف التي تحيط بكل دولة عن الأخرى أدى في حالات كثيرة لأن تطغي سلطة على أخرى؛كأن تطغي السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وبذلك يصبح النظام رئاسياً، أو أن تطغي السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية فنكون أمام نظام حكومة الجمعية.مما يدل على أن النظام البرلماني يرسى قواعد التوازن ما بين السلطتين.

لذلك يمكن أن نقول بأن حق حل البرلمان باعتباره محققا للتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كمقابل لحق المسئولية الوزارية؛لأنه أتى بعد نشأة المسئولية الوزارية وخاصة في انجلترا كما أسلفنا؛حيث إن

هناك قاعدة تقضي بأنه في حالة الخلاف ما بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية فإن الوزارة لها بدلاً من أن تقدم استقالتها وتغادر الحكم أن تعرض النزاع على الشعب ليقول كلمته بتأييد الوزارة وحل البرلمان أو بتأييد البرلمان، وأصبحت هذه القاعدة قاعدة أساسية في النظام البرلماني.

كذلك وجدنا أن حق حل البرلمان يعد من أهم وسائل وأدوات تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، فأغلبية الدساتير قد تضمنت نصوصها حق حل البرلمان ليكون موازيا لما تملكه السلطة التشريعية من حق إثارة المسئولية الوزارية.

بالإضافة إلى ما وجد في الواقع العملي من أحداث قد تؤثر سلبا على عمل السلطات؛ مما يجعل هناك نزاعاً قائماً ما بين السلطة التشريعية والتنفيذية يشكل خللاً في الحياة السياسية داخل الدولة مما يستدعي وجود حق الحل وخاصة في ظل تضمينه في الدستور بما يجعله ورقة ضغط على السلطتين في محاولة لتجاوز الخلاف.

أما إذا كان الخلاف حاداً فهنا لابد من الرجوع للشعب بصفته مصدر السلطات ليقول كلمته، وذلك لا يكون على إطلاقه وإنما يجب أن تلتزم السلطة التنفيذية بكافة الضوابط الدستورية والقانونية وعدم التحايل عليها بما يضمن عدم إساءة استعمال هذا الحق إنما استعماله في الاتجاه الذي بينه القانون ونص عليه.

أما عن السلطة المختصة والتي تملك هذا الحق فقد أناطت معظم الدساتير هذا الحق باسم رئيس الدولة إلا أن ممارسته الحقيقية تكون

بيد رئيس الوزراء الذي يلجأ للرئيس لطلب حل البرلمان لأسباب عدة ذكرناها سابقا في مبررات الحل.

إلا أن هذا الحق رغم إناطته برئيس الدولة فقد يأخذ عدة أشكال منها ما يكون بناء على الرغبة الحاصلة لرئيس الدولة وهو ما يسمى بالحل الرئاسي،أو قد يكون بناء على رغبة الوزارة ويكون بذلك حلا وزارياً ،أو يكون إجبارياً أو شعبياً أو تلقائياً في بعض الحالات.

وبما أن السلطة التنفيذية هي التي يتم الحل بواسطتها أو من خلالها فإن هذا القرار من شأنه أن يرتب آثاراً خطيرة نتيجة تفرد السلطة التنفيذية في حالة الحل بتسيير كافة شئون الدولة؛مما قد يؤدي في بعض الأحيان إلى مصادرة الحقوق والحريات وصولاً إلى مصادرة إرادة الشعب.

وبناء على ذلك اتجهت معظم الدساتير إلى تضمين وإحاطة حق الحل بمجموعة من الضمانات حتى لا تسئ السلطة التنفيذية استخدام السلطة الممنوحة لها سواء بحق الحل أو حتى بعد إقرار الحل خاصة فيما يتعلق بمسئوليتها وأعمالها التي تقوم بممارستها.

إلا أن تطبيق هذه الضمانات وإخراجها إلى حيز التنفيذ بحاجة إلى إيمان بالديمقراطية وبالدستور نصاً وروحاً ،ولابد من توافر حسن النوايا والرغبة الكاملة في احترام الدستور، والذي تبين لنا من خلال هذه الدراسة أن احترام هذه الضمانات كان أمراً نادراً.

كذلك بينت الدراسة الآثار المترتبة على حل البرلمان سواء باتجاه البرلمان حيث وجدت مجموعة من الآراء حول سلطات البرلمان واستمراريته،فمنها ما يرى باستمرارية عمل البرلمان حتى يتم انتخاب مجلس جديد ،ومنها القول بأنه ينتهي بمجرد صدور قرار الحل ومن ثم

النظر إلى طبيعة الأعمال المعروضة عليها سواء أكانت مشاريع قوانين أو حق سؤال أو استجواب.

ورأينا أن مشاريع القوانين هذه تسقط بمجرد حل البرلمان، إلا إذا كان البرلمان مكوناً من مجلسين وأحدهما أقر أحد هذه المشاريع وبذلك اختلفت الآراء حول هذه المسألة.

وبعد ذلك عرضنا لسلطات الحكومة أثناء فترة الحل و دورها و الصلاحيات الممنوحة لها، واختلفت كذلك الآراء حول ذلك؛فمن الفقهاء من منحها السلطة الكاملة في ممارسة كافة أعمالها، ومنهم من رأى أنه يجب أن تقلص أعمالها وتقتصر فقط على تسيير الأمور العادية والحياتية فقط ،واتجه رأى آخر إلى القول بأنه إذا كانت الحكومة تتمتع بأغلبية كاملة فلها الصلاحية الكاملة في ممارسة أعمالها، أما إذا كانت لا تحوز على الأغلبية البرلمانية فإنه يجب أن تبقى أعمالها على قدر تسيير الأمور العامة واليومية في الدولة.

أما بخصوص الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية أثناء فترة الحل فوجدت مجموعة من الوسائل التي تحمي وتكفل وجود الرقابة الكاملة على أعمال السلطة التنفيذية سواء باستمرارية عمل المجلس المنحل حتى انتخاب المجلس الجديد، أو بإيجاد هيئة مشكلة من المجلسين تقوم بمتابعة أعمال السلطة التنفيذية؛لأنه لا يعقل أن تمارس الحكومة عملها في ظل غياب رقابة برلمانية.

بالإضافة إلى ذلك وجدنا من الآثار التي تترتب على حل البرلمان من ضرورة وجود جهة تشرف على الانتخابات التي تلي قرار الحل؛مما يعني أنه يجب أن تشرف على الانتخابات جهة غير الحكومة التي قامت بالحل؛خوفاً من تأثيرها على الانتخابات، أو أن تقوم بممارسة الإرهاب

الفكري أو التهديد مما يؤثر على العملية الانتخابية برمتها، فكان لابد من إيجاد هيئة من خارج الحكومة تشرف على الانتخابات سواء كانت مشكلة من الأحزاب أو هيئات المجتمع المدني أو من حكومة انتقالية تكون مهمتها الإشراف على إجراء الانتخابات، إلا أن هناك اتجاها آخر دعا إلى أن تبقى الحكومة التي قامت بالحل هي المشرفة على الانتخابات لقدرتها على تسيير الأمور والتحضير الجيد للانتخابات، إلا أن اتجاهاً ثالث حبذ الإشراف من قبل القضاء فإنه يمثل جهة حيادية كاملة وبذلك تكون الانتخابات نزيهة.

وقد أخذنا في الدراسة التطبيقية لحق الحل مجموعة من الدول التي تم اختيارها لتكون محلاً للتطبيق لهذه الدراسة في الباب الثاني منها.

فوجدنا النظام الانجليزي قد أرسي القاعدة العامة التي تقضي بضرورة أن تقدم الوزارة نصيحتها إلى الملك بالحل، وهذه النصيحة التي يتمتع بها رئيس الوزراء فله أن يستشير الوزراء في هذه النصيحة إلا أن ذلك لا يمنع التاج من القيام بالحل دون مشورة الوزراء.

وتبين من خلال دراسة هذا النظام أن مبررات الحل قد لعبت دوراً ملحوظاً في تقريره، وأن الحل في الكثير من الأحيان كان لأسباب حزبية وهو ما يخرج الحل عن هدفه الذي وضع من أجله، أو من اجل استطلاع رأي الشعب في المسائل المهمة وغالبا ما كان هذا السبب هو عبارة عن السبب الظاهري؛ حيث إن معظم الحلول التي وقعت في النظام البريطاني كانت لأسباب حزبية أو اختلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أو بسبب الرغبة في استطلاع الرأي مع أنه في أكثر من حالة قد اجتمعت معظم الأسباب في حل واحد، كما حصل في حل 1918 سابق الذكر في

النظام الانجليزي، وبما أن بريطانيا شكلت مهداً لهذا النظام فقد كان من الواجب دراسة هذا النظام وأخذه كنظام تطبيقي نستطيع الاستفادة واستخلاص العبر منه.

أما النظام التطبيقي الثاني فكان هو النظام الأردني باعتباره نظاماً مؤثراً فوجدنا أن معظم الحلول التي وجدت في هذا النظام كانت بسبب الخلاف مابين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فمنذ اللحظة الأولى التي وجد فيها مجلس نيابي في الأردن والذي كان بمثابة صورة لأن الأمير كان هو مالك كل شيء ويستطيع فعل ما يشاء نتيجة الضغوط التي مارستها بريطانيا على الأمير حينما تم وضع القانون الأساسي لسنة 1928 تدخلت بريطانيا وعملت على إضعافه أو إفراغه من محتواه وصولاً إلى دستور 1952 والمطبق حالياً، ولكن هذا الدستور لم يحاول تدارك الأخطاء التي وجدت في دستور 1928- 1947، بل أعطى الملك الصلاحية المطلقة في حل البرلمان دون إبداء الأسباب أو تضمين النصوص الدستورية ضوابط أو ضمانات تحمي السلطة التشريعية من سطوة الحل الذي تمتلكه السلطة التنفيذية.

مما شكل خللاً في قاعدة التوازن ما بين السلطات؛حيث لم يذكر قط أن الحكومة قد تم سحب الثقة منها أي إقرار المسئولية الوزارية كسلاح يمتلكه البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية، بل كانت السلطة التنفيذية دائما هي التي تستخدم سلاح الحل في مواجهة البرلمان.

أما الفصل الثاني من هذا الباب التطبيقي فجاء ليناقش ويستعرض تجربة حق حل البرلمان في النظام المصري سواء في العهد الملكي أو العهد الجمهوري.

حيث حرصت معظم الدساتير سواء كانت في العهد الملكي أو العهد الجمهوري على النص على حق الحل مع تضمينه بعض الضمانات الدستورية لممارسته، إلا أن حق الحل قد جاء في أغلب الأحيان نتيجة الخلاف بين الحكومة والبرلمان مما يشير إلى أن السلطة التنفيذية حاولت جاهدة أن تلقي بظلالها على البرلمان وتحاول فرض سيطرتها عليه والتحكم في توجهاته السياسية، بالإضافة إلى تلك المحاولات العديدة لانتهاك الدستور ووقف العمل به وتغيير الحكومات المتتالية والتي كانت في أغلب الأحيان لا يتجاوز عمرها ما بين عام إلى عامين.

إلا أن تغير القوانين الانتخابية لعب دوراً مؤثراً في الحل من خلال إيجاد قوانين انتخابية جديدة تم استغلالها لتحقيق مصالح انتخابية حزبية، ولكن جاء دستور 1971 وقنن حالات الحل وحصرها فقط في حالتين هما :الخلاف بين مجلس الوزراء ومجلس الشعب وحالة الضرورة التي ترك تقديرها لرئيس الجمهورية، بشرط إجراء استفتاء على قرار الحل ولكن الاستفتاء لابد لإجرائه من توافر شروط وأجواء معينة حتى يجري فيها ويحقق النتائج المرجوة وهذا لم يكن ولن يكون ولا يوجد في أية دولة عربية؛لأن نتائج الاستفتاءات في معظمها تفوق ما نسبته 99٪، ولكن بعد التعديل أصبح الحل فقط في حالة الضرورة التي هي أساسا إطارا فضفاضاً، ولا يقف هذا التعديل في وجه سلطات رئيس الجمهورية لحل البرلمان.

إلا أن دستور 1971 لم يقيد رئيس الجمهورية بذكر سبب الحل أو عدم الحل مرة ثانية لنفس السبب، ولكن بعد أن تم تعديل بعض مواد الدستور في 26- 3- 2007، أضيف إلى المادة 136 من الدستور بعدم جواز الحل لنفس السبب الذي حل من اجله المجلس السابق.

وفي الفصل الثالث من هذا الباب التطبيقي أتينا إلى النظام الفلسطيني والذي هو محط الاهتمام حيث وجدنا من خلال استعراضنا للنظم القانونية التي سادت فلسطين من حيث تناولها لحق الحل من عدمه وخاصة قبل قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994 وما بعد إقرار القانون الأساسي الفلسطيني الذي هو بمثابة دستور مؤقت للسلطة الوطنية الفلسطينية.

فوجدنا أن النظام القانوني الذي كان سائداً في فترة الانتداب البريطاني على فلسطين من عام 1917 حتى عام 1948 من خلال تطبيق مرسوم دستور 1922 نص على حق الحل و منح سلطة الحل للمندوب السامي بصفته ممثلاً للتاج.

ولكنه إلى جانب ذلك كان رئيس السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية مما يعني أن حق الحل كان في يد المندوب السامي بلا ضوابط أو قيود، وبالإضافة إلى ذلك فقد رفضت الجماهير العربية المشاركة في المجلس التشريعي والانتخابات التي حاول أن ينظمها المندوب السامي لإجحافه بحق الفلسطينيين لصالح اليهود الذين كانوا يمثلون أقلية في فلسطين.

وصولاً إلى مرحلة انتهاء الانتداب وإقامة دولة إسرائيل مما دفع الدول العربية للجوء لحماية بقية الأراضي الفلسطينية من خلال وضع الضفة الغربية تحت سيادة أو إدارة المملكة الأردنية الهاشمية، وطبق الدستور الأردني لعام 1952، وأصبح أهل الضفة الغربية ممثلين في البرلمان الأردني والحكومة الأردنية مما يعني أن حالات الحل التي وجدت وطبقت في الأردن والتي تم ذكرها في هذا الباب في الفصل الأول في المبحث الثاني من فترة عام 1950 حتى عام 1967 موعد احتلال

إسرائيل لأراضي الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس نستطيع أن نأخذ تلك الحلول التي وقعت في تلك الفترة وتطبيقها على الجزء الفلسطيني الواقع تحت سيطرة الأردن.

أما الجزء الآخر من الأراضي المحتلة والمتمثل بقطاع غزة فقد خضع للإدارة المصرية التي حاولت جاهدة أن تنظم الأوضاع داخل قطاع غزة سواء بقرارات إدارية أو أوامر عسكرية صادرة عن الحاكم العسكري العام وصولاً إلى إقرار القانون الأساسي رقم 255 لسنة 1955 والذي عمل على تنظيم السلطات الثلاث داخل قطاع غزة، وأوكل تلك المهمة إلى الحاكم العام الذي يعين من رئيس الجمهورية بتسيب من وزير الحربية، ولكن لم يتطرق هذا القانون إلى حق الحل حيث كان يتم الرجوع فيما لم ينص عليه إلى السلطة العليا للجمهورية لتقرر ما تراه مناسبا في ذلك ولكن استطاع هذا القانون أن يشكل السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية في القطاع.

وبعد احتلال الأراضي الفلسطينية عام 1967 بعد نكسة حزيران استطاع الاحتلال أن يسيطر على بقية الأراضي الفلسطينية ممثلة بالقدس والضفة والقطاع وفرض سيطرته؛ مما أدى إلى تجميد العمل بالقوانين والاعتماد بشكل أساسي على ما كان يصدره الاحتلال من قرارات عسكرية تصدر عن ضباط الجيش وضباط الإدارة المدنية.

أما في عهد السلطة الوطنية فوجدنا بعد أن تم إجراء الانتخابات التشريعية عام 1996 وانتخاب المجلس التشريعي، عمل هذا المجلس على إقرار العديد من التشريعات وإحلالها مكان القوانين التي كانت سائدة إبان عهد الانتداب البريطاني والإدارات سواء المصرية أو الأردنية وصولاً إلى إقرار القانون الأساسي عام 2002 وتعديله عام 2003

و2005، الذي وضح بالأساس نظام الحكم في فلسطين بأن جاء فيه أن نظام الحكم في فلسطين نظام نيابي برلماني وفي موضع آخر بأن الشعب هو مصدر السلطات.

وبتطبيق هذا القانون وجدنا أنه يفتقد إلى قاعدة التوازن ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بل عمل على منح السلطة التشريعية حق إثارة المسئولية الوزارية ومساءلة الوزارة ولم يمنح بالمقابل السلطة التنفيذية حق الحل مما أوجد إرباكاً وخللاً خطيراً في النظام الفلسطيني نتيجة هذا الخلل في قاعدة التوازن مما ترتب عليه مجموعة من الإشكاليات الخطيرة جداً والتي لا حل لها لعدم القدرة على حل البرلمان أو حتى على إجراء استفتاء لإعادة الأمور للشعب لاستطلاع رأيه باعتباره مصدر السلطات وصاحب السلطة.

لذلك تناولنا في المبحث الثاني مجموعة من الإشكاليات من خلال تحليل النصوص القانونية الواردة في القانون الأساسي الفلسطيني، وخاصة في مجموعة من القضايا التي أثرت على الشعب الفلسطيني ونظامه السياسي، منها: إشكالية الاستفتاء، وإعلان حالة الطوارئ، وتعطيل المجلس التشريعي، وولاية الرئيس، وقرار إجراء الانتخابات كاستحقاق دستوري وتعطيلها، ومن ثم التمديد لكل من الرئيس والمجلس التشريعي.

حيث وجدنا في نهاية تحليل هذه الإشكاليات وتكييفها مع نصوص القانون الأساسي أن القانون ينطوي على نقص تشريعي خطير أدى إلى هذه الأزمات والإشكاليات بالإضافة إلى مصادرة رأي الشعب وحرمانه منه وعدم القدرة على تغليب المصلحة العامة والوطنية على المصالح الحزبية وغير ذلك من الأمور.

بالإضافة إلى العديد من الملاحظات التي وردت في هذه الرسالة سواء كانت نتيجة التحليل أو المطابقة ما بين القانون والواقع العملي؛ **لذا فإننا سنعرض لبعض التوصيات التي توصل لها الباحث من خلال هذه الرسالة لأهميتها وذلك على النحو الآتي:**

أولاً : يجب إحاطة حق الحل بأكبر قدر من الضمانات التي تحول دون إساءة استعماله ومن هذه الضمانات:

1. الالتزام بتسبيب قرار الحل؛حيث يجب أن يتضمن مرسوم الحل الأسباب التي أدت إلى الحل في صلبه، حتى يتمكن الرأي من الحكم على مدى شرعية إجراء هذا الحل،وترجع أهمية هذا الالتزام إلى ارتباطه الوثيق بالالتزام بعدم تكرار الحل لذات السبب حيث لا يتم التحقق من هذا الالتزام الأخير إلا إذا توافر الالتزام الأول.

لذا كان من الواجب أن يتم النص في الدستور الأردني على أنه لا يجوز حل البرلمان لذات السبب مرتين،رغم أن الفقه اتجه في مصر إلى أنه بالرغم من عدم النص في صلب الدستور على عدم جواز تكرار الحل لذات السبب فإن ذلك لا يمثل عدم قيد على الرئيس، بل يجب عليه أن يأخذ بما جرت عليه الأعراف الدستورية التي كانت سائدة من قبل، ولذلك عندما تم تعديل بعض مواد الدستور نص على عدم جواز حل البرلمان لذات السبب مرتين في المادة (136).

وبالإضافة إلى ذلك يجب أن يقترن هذا النص بجزاء بحيث إذا اخترقت هذه الضمانة من قبل السلطة التي تملك الحل يترتب عليها

جزاءً حتى يتم تفويت الفرصة على من يحاول حل البرلمان لنفس الأسباب.

2. يجب أن يتم حظر ممارسة الحل في أوقات معينة بحيث يجب أن يتضمن الدستور نصاً يحظر حل البرلمان خلال فترة زمنية تبدأ من تاريخ الانتخابات ولا تقل عن سنة؛حتى يتم منح البرلمان فرصة لاستقرار أوضاع المجلس الجديد وإعطائه فرصة إثبات وجوده والقيام بالأعمال المفروضة عليه، حتى يستطيع الناخب وغيره الحكم على هذا البرلمان، بمعنى أنه يجب أن تنص الدساتير على عدم إجراء الحل خلال فترة زمنية محددة بنص القانون.

بالإضافة إلى حظر حل البرلمان أثناء فترة إعلان حالة الضرورة؛لأن هذه الفترة فترة خطيرة وحرجة في حياة الأمة مما يستوجب وجود ممثلي الأمة في تلك الظروف ألا وهم أعضاء البرلمان ليستطيعوا الوقوف على كل كبيرة وصغيرة تتخذها السلطة التنفيذية وخاصة فيما يتعلق بالحقوق والحريات.

إلا أن الدستور الأردني قد خلا من النص على هذه الضمانة بعكس الدستور المصري والقانون الأساسي الفلسطيني الذي نص على حظر حل المجلس أثناء حالة وجود خطر حال أو جسيم يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري وأثناء إعلان حالة الطوارئ في المادة (74)المعدلة مصري،و(113) فلسطيني.

3. يجب أن يشتمل قرار الحل على مجموعة من المواعيد التي يتم بموجبها تحديد ميعاد دعوة الناخبين لإجراء الانتخابات الجديدة واجتماع المجلس الجديد؛حيث يجب أن تقترن عملية الإخلال بهذه

المواعيد بجزاء رادع وقوي باعتبار قرار الحل الذي لم يشتمل على هذه المواعيد قراراً باطلاً ويبقى البرلمان قائماً، أما إذا لم يتم إجراء الانتخابات في ميعادها فإن الحل يصبح كأن لم يكن ويعود البرلمان المنحل إلى الاجتماع من تلقاء نفسه في اليوم التالي لانقضاء الميعاد.

4. لابد من وجود جهة محايدة تكون مهمتها الإشراف على إجراء الانتخابات المترتبة على الحل من جانب السلطة التنفيذية، وهذه الجهة إما أن يقوم رئيس الدولة بتكليف وزارة محايدة للإشراف على إجراء الانتخابات، وبانتهاء الانتخابات تقوم هذه الوزارة بتقديم استقالتها، وتشكل وزارة جديدة من الأغلبية البرلمانية التي فازت في الانتخابات، ولكن ذلك ليس مسلكاً سديداً؛ لأن الوزارة التي ستشكل غالباً ما سيكون أعضاؤها منتمين لأحزاب معينة بما يعني إمكانية انحرافها عن أداء عملها الذي وجدت من اجله.

أو تشكيل لجنة من الأحزاب السياسية مجتمعة لتقوم بالإشراف على الانتخابات خوفا من إشراف الحكومة التي قامت بالحل مما يدفعها إلى أن تؤثر على الانتخابات وحتى يتم ضبط ذلك فإن هذه اللجنة تكون مخولة بذلك.

ولكن في فلسطين وجدت لجنة مستقلة تشكل من شخصيات مستقلة وغير تابعة لأي جهة أو حزب معين يتم تكليفها بمرسوم رئاسي تعمل بكل استقلالية ونزاهة وحيادية تسمى هذه اللجنة بلجنة الانتخابات المركزية وتتمتع بكافة الصلاحيات لأداء مهمتها، وقد أثبتت التجربة نجاعة هذه اللجنة ونزاهتها ومصداقيتها في التعامل.

5- يجب أن تأخذ وسيلة الاستفتاء حقها ودورها الأساسي الذي وجدت من أجله بوصفها وسيلة من وسائل ممارسة العمل السياسي، وذلك من خلال الطريقة التي يتم بها إجراء الاستفتاء وخاصة على حل المجلس كما ورد في الدستور المصري قبل تعديل 2007 فإننا نرى أنه لابد للاستفتاء من المرور بمجموعة من المراحل من أهمها الوعي أي توعية الناخبين بالموضوع المراد الاستفتاء عليه وخاصة باستخدام كافة وسائل الإعلام سواء المرئي أو المسموع أو اللقاءات والمؤتمرات والمهرجانات لتعريف الناخبين وذلك من خلال مؤسسات محايدة ومستقلة كونها ستقوم بإطلاع المواطن على ما هو ايجابي وسلبي بخصوص هذا الموضوع وله أن يقرر، ولكن ما يجري عندنا من استفتاء يذهب الناخب وهو لا يعرف طبيعة الموضوع ويدلي بصوته لمجرد تأثير رأي عليه سواء بالترغيب أو الترهيب إذن في هذه الحالة هل سيؤدي الاستفتاء دوره الحقيقي ؟!

ولكن يحسب للنص المصري أنه نص على هذه الوسيلة كونها تعيد الأمر لصاحب السلطة ومصدرها ألا وهو الشعب ليحدد ما يراه مناسباً، إلا إن ذلك لم يستمر حيث بعد التعديل تم استبعاد هذه الضمانة من نص الدستور في المادة (136)، ويؤخذ على القانون الأساسي الفلسطيني بأنه لم يتطرق نهائياً إلى هذه الوسيلة ولو حتى بالإشارة مما أوقعنا في مشاكل لا حصر لها ولا زلنا نعانيها؛لذلك يجب أن يتم النص على هذه الوسيلة في القانون الفلسطيني.

6- رأينا أن التعديلات المتكررة لقوانين الانتخابات في أكثر من مرة أدت إلى حل البرلمان وخاصة في النظام المصري كما ذكرنا في حل 1987 – 1990 نتيجة تعديلات قانون الانتخاب مما أثر سلباً على

الاستقرار لذا يجب ألا يتم الموافقة على أي قانون انتخابات يتم وضعه في ظل غيبة البرلمان وكذلك يجب أن يتوافق ذلك مع نصوص الدستور.

ووجدنا الإشكالية التي حصلت في النظام الفلسطيني نتيجة عدم الوضوح أو الاختلاف ما بين نصوص قانون الانتخابات الذي عدل عام 2005 والنص الدستوري مما ترتب عليه وجود المشكلة القانونية المتعلقة بولاية الرئيس محمود عباس،وكان من الواجب النص أو الإشارة إلى التزامن ما بين الانتخابات الرئاسية والتشريعية حتى لا يكون هناك جدل قانوني وإشكالية من الممكن أن تعصف بالنظام السياسي الفلسطيني.

7- لابد أن يخرج دور المجلس التشريعي عن الموافقة على التشريعات التي تقترحها السلطة التنفيذية فقط ويقوم بالمشاركة باقتراح التشريعات بما يتوافق مع متطلبات الحياة وحاجات المواطنين المختلفة وذلك حتى نكون أمام برلمان قوي له مكانته وهيبته.

بالإضافة إلى ذلك لابد أن يتم معالجة كافة القرارات والمراسيم بالقوانين التي تصدر خلال فترة الحل من خلال عرضها على البرلمان في أسرع وقت،ولكن إذا كان البرلمان منحلاً فلا بد أن يعود البرلمان المنحل للانعقاد لنظر هذه المراسيم التي صدرت في فترة حله في حالة تقاعس الحكومة عن الدعوة لانتخاب مجلس جديد أو عدم دعوتها للمجلس الجديد للانعقاد.

كذلك لابد من أن يقوم القضاء بأخذ دوره الحقيقي بالإعلان عن بطلان وإلغاء هذا النوع من التشريعات عند الحكم بعدم

دستوريتها؛لأن القضاء فقط في الوقت الحالي يحكم بالامتناع عن تطبيقها أو إيقاف العمل بها.

8- تحديد اختصاصات المجلس المنحل،فبمجرد صدور قرار الحل يجب على المجلس المنحل أن يتوقف عن ممارسة اختصاصاته؛لأن الحل جاء أصلاً ليتم التخلص من البرلمان القديم على أساس أنه لم يعد أهلاً لتولي السلطة التشريعية،ومن هنا فالأمر يترك إلى رأي الشعب بوصفه مصدر السلطات في الدولة.

ولأجل تخطي عقبة الفراغ التشريعي والرقابي المترتب على قرار الحل فليس هناك ما يمنع من اجتماعه في حالات معينة كحالة الضرورة القصوى أو خلو منصب رئيس الدولة؛لأن هذه الحالات تستدعي اجتماع البرلمان خوفا من وقوع الفوضى في البلاد أو تعسف السلطة التنفيذية.

وبالإضافة إلى ذلك من الممكن استمرار بعض لجان المجلس المنحل في عملها لضمان دوام الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية،أو من الممكن إسناد مهام واختصاصات المجلس المنحل إلى المجلس الآخر الذي لم يتم حله في الدول التي تأخذ بنظام المجلسين شريطة أن يكون منتخباً انتخاباً مباشراً من الشعب.

9- تحديد اختصاصات السلطة التنفيذية أثناء فترة حل البرلمان وهذا يعود بالأساس إلى طبيعة الحكومة إن كانت مؤيدة من أغلبية برلمانية،فإن كانت حائزة على ثقة الأغلبية البرلمانية فهنا لا مشكلة في ممارسة اختصاصها كاملاً،أما إذا كانت قد هزمت في البرلمان ولم تحز على ثقته وقامت بالحل فهنا تكون صلاحياتها محصورة بقدر تسيير المرافق العامة والحياة اليومية للمواطنين.

10- يجب أن يتم إلزام رئيس الدولة باستشارة بعض الجهات قبل اتخاذ قرار الحل أو اللجوء إليه، والنص على أن عدم القيام بهذه الاستشارة من شأنه إبطال قرار الحل، وخاصة رئيس مجلس الوزراء ورئيس المحكمة الدستورية ورؤساء الأحزاب السياسية لضمان مراقبة اتفاق قرار الحل مع نصوص الدستور.

11- يجب النص على أن المجلس الذي يتم حله يسترد سلطاته الدستورية ويجتمع بقوة القانون في حالة قيام الحكومة بالإعلان عن حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية أثناء فترة الحل؛حتى لا تقوم الحكومة بالتحايل على النص الذي يمنعها من حل البرلمان أثناء فترة إعلان الأحكام العرفية؛إذ تلجأ الحكومة في بعض الأحيان إلى حل المجلس قبل إعلان الأحكام العرفية في الدولة.

ثانيا : أما عن النظام الفلسطيني فإننا نرى أنه يجب أن يتضمن القانون الأساسي الآتي:

1. لابد أن يتضمن القانون الأساسي نصا يجيز للرئيس أن يعود للشعب في حالة وجود أمر ضروري لاستطلاع رأيه من خلال النص على وسيلة الاستفتاء ضمن نصوص القانون، وأن يتم تنظيم عملية الاستفتاء على أرقى وجه وأعلى المستويات بما يضمن تحقيق النتيجة المرجوة؛لأنه نظراً لغياب النص على الاستفتاء وقف الرئيس عاجزاً عن الرجوع للشعب في العديد من القضايا المصيرية التي تحدد مصير الدولة والشعب؛لذلك يجب أن يكون هناك نص دستوري ينظم الاستفتاء كوسيلة يستطيع الرئيس اللجوء إليها لاستشارة الشعب في القضايا المصيرية.

2. يجب أن يتضمن القانون الأساسي نصاً يخول الرئيس حق حل البرلمان كسلاح مقابل للسلاح الذي وجد بالقانون الأساسي والذي تملكه السلطة التشريعية والمتمثل بالمسئولية السياسية وحق حجب الثقة عن رئيس الوزراء أو الحكومة في المواد 77، 78 من القانون الأساسي بما يشكل إخلالاً بقواعد النظام البرلماني لعدم توازن السلطات وبما يتوافق مع نص المادة الخامسة من القانون الأساسي التي تجعل من نظام الحكم في فلسطين نظاماً نيابياً برلمانياً.

3. إعادة تعديل بعض نصوص القوانين ومنها القانون الأساسي لإزالة التعارض فيما بينها وخاصة قانون الانتخابات لسنة 2005 والقانون الأساسي حتى يتم الخروج وتجاوز الأزمات التي وقعت لعدم القدرة على التوافق أو التفسير المختلف للنصوص الذي بدوره انعكس سلباً على عمل المؤسسات.

4. إيجاد نص قانوني يمنح الرئيس سلطة التصرف في حالة تعطيل المجلس النيابي من قبل أية جهة كانت،وحتى لا تبقى السلطة التشريعية مغيبة ومجرد اسم فقط،بحيث يجب النص على أن المجلس التشريعي إذا تعطل لفترة تزيد على أربعة شهور متتالية بخلاف غير ادوار الانعقاد (أي أثناء دور الانعقاد) دون أن تكون ثمة بوادر لإنهاء الأزمة يعتبر المجلس منحلاً،بقوة القانون ويتم تحديد ميعاد قانوني للدعوة لانتخابات جديدة خلال فترة زمنية يحددها الدستور أو إضافة نص يحمل الجهة التي تقوم بتعطيل انعقاد البرلمان المسئولية الكاملة ويوقع عليها جزاء يتمثل بإسقاط العضوية عنها في البرلمان.

5. وضع مجموعة من الضمانات الكاملة في نص يجيز للرئيس حل البرلمان وتتمثل هذه الضمانات بالتسبيب وعدم تكرار الحل لذات السبب وفي خلال فترة معينة وتحديد موعد الانتخاب وموعد انعقاد البرلمان.

6. يجب أن يمارس البرلمان مهامه بشكل كامل بعيداً عن الحزبية ووضع المصلحة العامة ومصلحة الوطن والشعب أساساً لكل المهام والصلاحيات حتى لا يطغى العمل الحزبي ويلقي بظلاله على أجواء الدولة؛لذلك يجب أن يتم النص على أن النائب يقوم بتمثيل الأمة وليس الحزب ويلتزم بالدستور أساسا في عمله حتى نخرج عن إطار الحزبية المقيتة التي أوصلتنا إلى المهالك وسفك الدماء.

7. قيام كل سلطة من السلطات الثلاث بالمهام الملقاة على عاتقها وعدم التدخل بشكل يؤدي إلى الضرر أو تعطيل المصالح العامة أو سيطرة إحداها على الأخرى حتى نضمن استقرار النظام السياسي.

ولكن التساؤل الذي يثار ماذا لو أصبح البرلمان غير معبر عن آراء وتوجهات الشعب ومعه الحكومة التي هي أساسا مشكلة من الأغلبية البرلمانية؟ ما الموقف في هذه الحالة؟ وهذا ما ينطبق على حالتنا الفلسطينية.

لذا يشكل غياب حق الحل وإجراء الاستفتاء من القانون الأساسي ضرراً بليغاً وضعنا أمام تساؤلات لا إجابة عليها.

وكذلك هل هناك من يؤمن بمصلحة الوطن والقضية أم أن الإيمان يكون فقط بالحزب وبالديمقراطية لمرة لواحدة ؟!

لذا لا خيار أمامنا سوى وحدتنا الوطنية والعودة للقانون والإيمان بسيادته ولابد من ترسيخ مبدأ المشاركة السياسية، وتداول السلطة، لمواجهة الاحتلال الذي ما دأب على تهويد المقدسات والتهام الأراضي الفلسطينية بالاستيطان الغير مشروع فلنضع الخلافات والتناحر جانبا وليعمل الكل لمصلحة الوطن والمواطن كما اقتضت الأمانة ذلك ،ولنبتعد عن الحزبية والتأثيرات الخارجية التي لا تريد لشعبنا ووطننا الخير ولنضع فلسطين أولاً وليس أخيراً.

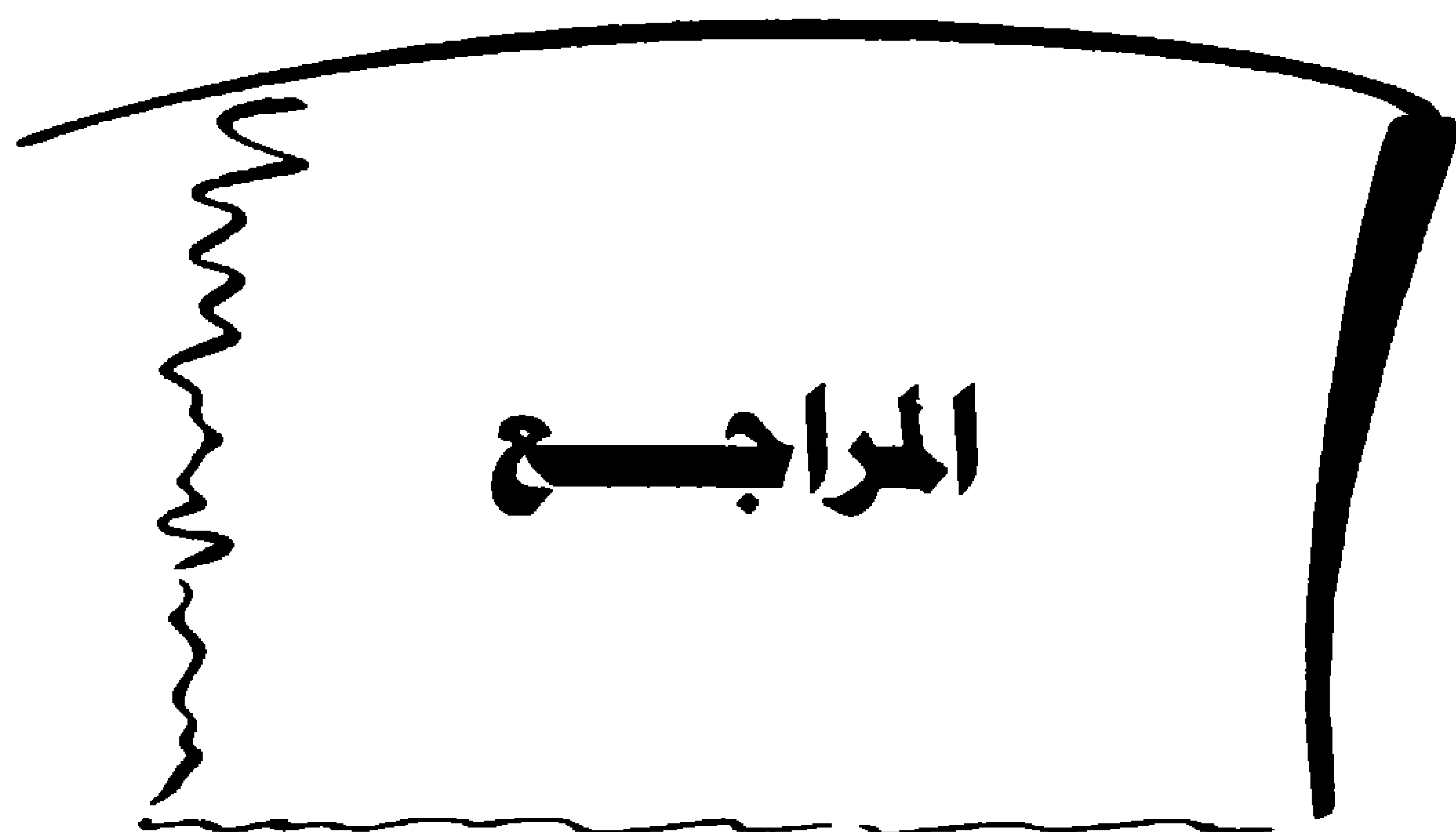
وفي الختام أرجو من العلي القدير أن أكون قد وفقت في عرض هذا الموضوع على النحو الذي يحقق الهدف منه.

وما توفيقي إلا بالله وعليه قصد السبيل، فإن كنت قد أصبت فمن الله، وإن كان غير ذلك فمن نفسي.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ ﴿رَبَّنَا لَا تُؤَاخِذْنَا إِن نَّسِينَا أَوْ أَخْطَأْنَا ۚ رَبَّنَا وَلَا تَحْمِلْ عَلَيْنَا إِصْرًا كَمَا حَمَلْتَهُ عَلَى الَّذِينَ مِن قَبْلِنَا ۚ رَبَّنَا وَلَا تُحَمِّلْنَا مَا لَا طَاقَةَ لَنَا بِهِ ۖ وَاعْفُ عَنَّا وَاغْفِرْ لَنَا وَارْحَمْنَا ۚ أَنتَ مَوْلَانَا فَانصُرْنَا عَلَى الْقَوْمِ الْكَافِرِينَ﴾

صدق الله العظيم

سورة البقرة آية (286)


المراجـــع

المراجع العامة:

- د.إبراهيم احمد شلبي: تطور النظم السياسية والدستورية في مصر، دار الفكر العربي القاهرة، 1974.
- د.إبراهيم درويش : النظام السياسي ط4، دار النهضة العربية القاهرة، 1978.
- د.إبراهيم شيحا : النظم السياسية والقانون الدستوري تحليل الدستور المصري، منشأة المعارف الإسكندرية، 2000.
- ـــ : الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية بيروت، 1995.
- ـــ : النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية، 1990.
- د.إبراهيم محمد علي، جمال عثمان جبريل:النظم السياسية أسس التنظيم، دار النهضة 1996.
- د.احمد حامد الأفندي: النظم الحكومية المقارنة، وكالة المطبوعات بالكويت، 1972.
- د.احمد زياد أبو غنيمة :ملامح الحياة السياسية في الأردن منذ العشرينات وحتى التسعينات، 1998.
- د.احمد شوقي محمود :نظام الحكم في السودان في ظل دستور 1973، دار النشر للجامعات المصرية، 1985.
- د.احمد عبد القادر الجمال:النظرية الدستورية العامة والدستور المصري القاهرة، 1950.

- أ.احمد فارس عبد المنعم :السلطة السياسية والتنمية منذ 1805 وحتى ألان، سلسلة إصدارات، دار الهلال العدد6 أول يوليو1993.
- د.احمد مدحت علي:نظرية الظروف الاستثنائية الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1978.
- د.ادمون أرباط :الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الثاني، النظرية القانونية للدولة، دار العلم للملايين بيروت، 1971.
- د.____:الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الأول، الطبعة الثانية، بيروت، 1966.
- د.إسماعيل الغزال:القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع بيروت، 1982.
- ______: القانون الدستوري والنظم السياسية، بيروت، 1987.
- د.اندريه هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية مترجم للعربية، ترجمة عز الدين حسين الجزء الأول، الأهلية للنشر والتوزيع بيروت، 1977.
- د.أنور رسلان : الحقوق والحريات العامة في عالم متغير، دار النهضة العربية 1993.
- د.ثروت بدوي : النظم السياسية، الكتاب الأول تطور الفكر السياسي والنظرية العامة للنظم السياسية دار النهضة العربية، 1961.
- ________: النظم السياسية، 1975.
- ______: النظم السياسة، الجزء الأول دار النهضة القاهرة، 1970.

- ________: النظم السياسية، دار النهضة العربية القاهرة، 1973.
- د.ذيب الماضي ، سليمان موسى : تاريخ الأردن الحديث، الجزء الأول، مكتبة المحتسب عمان، 1996.
- د.جابر جاد نصار : النظام الدستوري المصري وفقا لدستور 1971 ، ط1 ، دار النهضة العربية القاهرة، 2001.
- ___ : الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة القاهرة، 1995-1996.
- أ.حسن الحسن : القانون الدستوري والدستور في لبنان، ط1 ، 1959.
- د.حسين عثمان محمد عثمان: النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية الإسكندرية، 1988.
- د.خالد الزعبي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، ط1 ، المركز العربي للخدمات الطلابية، 1996.
- د.رمزي الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري، ط3، دار النهضة، 1983.
- ___ : النظرية العامة للقانون الدستوري، مطبوعات جامعة الكويت، 1972.
- د.زين بدر فراج : مبادئ القانون الدستوري، دار النهضة العربية القاهرة، 1984.
- د.سامي جمال الدين : لوائح الضرورة وضمان الرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف الإسكندرية، 1983.

- د.سعاد الشرقاوي : النظم السياسية في العالم المعاصر، الجزء الأول، 1982.
- ـــ :النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية 74-1975.
- د.سعاد الشرقاوي وعبد الله ناصف : نظم الانتخابات في العالم وفي مصر، دار النهضة، 1984.
- د.سعاد الشرقاوي وعبد الله ناصف : القانون الدستوري والنظام السياسي المصري، دار النهضة العربية القاهرة، 1994.
- ـــ : النظم السياسية في العالم المعاصر، دارالنهضة العربية القاهرة، 1976.
- د.سعد عصفور : المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف الإسكندرية، 1980.
- ـــ: النظام الدستوري المصري دستور 1971، دار المعارف الإسكندرية، 1980.
- د.سليمان الطماوي : السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي ط5، مطابع جامعة عين شمس، 1986.
- ـــ : النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي القاهرة، 1976.
- ـــ: النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة دار الفكر العربي، ، 1988.
- ـــ: مبادئ القانون الدستوري المصري والاتحادي، ط1، دار الفكر العربي، 1958.

- ـــــ: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، ط6، دار الفكر العربي 1996.
- أ.**سليمان الموسى** : تاريخ الأردن في القرن العشرين 1958 – 1993، الجزء الثاني، مكتبة المحتسب عمان، 1996.
- د.**السيد صبري** : الوزير الأول في انجلترا، القاهرة، 1947.
- ـــ: حكومة الوزارة ، المطبعة العالمية القاهرة، 1953.
- ـــــ: مبادئ القانون الدستوري، ط4، المطبعة العالمية القاهرة، 1949.
- ـــــ: مبادئ القانون الدستوري، ط4، مكتبة عبد الله وهبة القاهرة، 1949.
- ـــ: مذكرات في القانون الدستوري، القاهرة، 1937.
- د.**صالح جواد كاظم وعلى غالب العاني** : الأنظمة السياسية، مطابع دار الحكمة بغداد، 1990 - 1991.
- د.**صلاح الدين فوزي** : النظم والإجراءات الانتخابية، دار النهضة العربية، 1985.
- د.**صوفي حسن أبو طالب** : تطبيق الشريعة الإسلامية في البلاد العربية، دار النهضة العربية، 1995.
- د.**طعيمة الجرف** : مبادئ القانون الدستوري فى الجمهورية العربية المتحدة ، ط1، مكتبة القاهرة الحديثة، 1964.
- ـــ: نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظام الحكم دراسة مقارنة، دار النهضة، 1978.

- د.عادل الحياري: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، مطابع غانم عبده، 1972.
- د.عاصم عجيلة ومحمد رفعت عبد الوهاب: النظم السياسية، ط5، دار النهضة، 1992.
- د.عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ط2، دار المعارف الإسكندرية، 1963.
- ــــ: القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة، ط6، منشأة المعارف الإسكندرية، 1989.
- د.عبد الرحمن الرافعي : في أعقاب الثورة المصرية، الجزء الأول، دار المعارف المصرية القاهرة، 1987.
- د.عبد السلام ذهني : مذكرات في القانون الروماني، شركة مطبعة الرغائب، 1922- 1923.
- د.عبد الغني بسيوني : النظم السياسية، الدار الجامعية الإسكندرية، 1985.
- ــــ: القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف الإسكندرية، 1997.
- ــــ: النظم السياسية اسس التنظيم السياسي، الدار الجامعية الإسكندرية، 1986.
- د.عبد الفتاح حسن : مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية بيروت، 1968.

- د.عبد الفتاح مراد : الدساتير والمستويات الدولية، ط1، الإسكندرية، 2002.
- د.عبد الله ناصف : مدى توازن السلطة السياسية مع المسئولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية القاهرة، 1981.
- د.عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان : الوجيز في القانون الدستوري، ط3، دار النهضة، 1988.
- د.عبد المنعم محفوظ: القضاء الدستوري في مصر، الطبعة الأولى، 1991.
- د.عثمان خليل عثمان : القانون الدستوري ، مطبعة الأهالي بغداد، 1940.
- د.علاء عبد القادر مصطفى : الوزارة في النظام الإسلامي وفي النظم الدستورية المعاصرة ، مطبعة السعادة القاهرة، 1982.
- د.علي الدين هلال : التطور الديمقراطي في مصر، مكتبة نهضة الشرق، 1986.
- ــــ: السياسة والحكم في مصر، 1991.
- ــــ: السياسة والحكم في مصر، ط1، مكتبة نهضة الشرق، 1971.
- ــــ: السياسة والحكم في مصر والعهد البريطاني 1923-1952- مكتبة نهضة الشرق، 1977.
- د.علي المحافظة : العلاقات الأردنية البريطانية، دار النهار للنشر بيروت، 1973.

- ـــــ: تاريخ الأردن المعاصر، عهد الإمارة 1989.
- د.على عبد القادر مصطفى : الوزارة في النظام الإسلامي والنظم الدستورية المعاصرة مطبعة السعادة القاهرة، 1982.
- د.فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري، ط 1، دار النهضة العربية بيروت، 1974.
- د.فؤاد النادي: المبادئ الدستورية العامة، 1983.
- د.فتحي الوحيدى : التطورات الدستورية في فلسطين مع شرح المبادئ الدستورية العامة، الجزء الأول، ط4، 2004.
- د.ماجد راغب الحلو : القانون الدستوري، 1973.
- ـــــ : النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف الإسكندرية 2000.
- د.محسن خليل : الطائفية والنظام الدستوري في لبنان، الدار الجامعية، 1992.
- ـــــ : القانون الدستوري والدساتير المصرية، الدار الجامعية الجديدة الإسكندرية ، 1996.
- ـــــ: النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، الطبعة الأولى دار المعارف، 1969.
- ـــــ: القانون الدستوري والنظم السياسية، بدون دار نشر، 1987.
- د.محمد الشافعي أبو رأس : نظم الحكم المعاصرة، الجزء الأول، النظرية العامة في النظم السياسية، عالم الكتب، 1984.

- د.محمد الغزوى : الوجيز في التنظيم السياسي الدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، ط5 –مكتبة دار الثقافة عمان، 1996.
- د.محمد انس قاسم جعفر : القانون الدستوري – دار النهضة العربية، 1997.
- ــــ : الوسيط في القانون العام الجزء الأول، النظم السياسية والقانون الدستوري دار النهضة العربية، 1995.
- د.محمد حسنين عبد العال : القانون الدستوري، دار النهضة العربية، 1982.
- د.محمد خليل صبحي : تاريخ الحياة النيابية في مصر، الجزء الرابع، مطبعة دار الكتابة المصرية، 1947.
- د.محمد سليم العوا :الأزمة السياسية الدستورية في مصر 1987-1990، الزهراء للإعلام العربي، 1991.
- د.محمد شريف اسماعيل : سلطات الضبط الإداري والظروف الاستثنائية دراسة مقارنة، دار اللوتس للطباعة والنشر، 1980.
- د.محمد طه بدوي : أصول العلوم السياسية، المكتبة المصرية الحديثة للطباعة والنشر والتوزيع القاهرة، 1965.
- د.محمد عبد الحميد أبو زيد : مبادئ القانون الدستوري دراسة مقارنة، دار النهضة القاهرة، 1985.
- د.محمد كامل عبيد : مبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، 2003.
- د.محمد كامل ليلة : القانون الدستوري، دار الفكر العربي القاهرة، 1971.

- ـــــ: النظم السياسية الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، 1970.
- ـــــ: النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار الفكر العربي القاهرة، 1969.
- د.محمد مدني : روح الدستور الأصول الفقهية في الدستور، دار الجمهورية القاهرة .
- د.محمد ميرغني خيري : الوجيز في النظم السياسية، مطابع جامعة حلوان، 1989.
- د.محمود حافظ : الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط2، دار النهضة العربية 1976.
- د.محمود حلمي : النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، دار الفكر العربي القاهرة، 1965.
- ـــــ: دستور الكويت والدساتير العربية المعاصرة، ذات السلاسل للطباعة والنشر الكويت، ط1، 1988.
- د.محمود عاطف البنا : النظم السياسية أسس التنظيم السياسي وصوره الرئيسية، دار الفكر العربي، 1984- 1985.
- ـــــ: الوسيط في النظم السياسية، ط2، دار الفكر العربي القاهرة، 1984.
- ـــــ: الوسيط في النظم السياسية، ط2، دار الفكر العربي، 1994.
- ـــــ: النظم السياسية أسس التنظيم السياسي وصوره، ط1، دار الفكر العربي القاهرة، 1979- 1980.

- د.مصطفى أبو زيد فهمي : النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، دار الفكر العربي ، 1966.
- ـــ: الدستور المصري، منشأة المعارف الإسكندرية، 1958.
- ـــ: الدستور المصري، دار المعارف الإسكندرية، 1957.
- ـــ: الدستور المصري ورقابة دستورية القوانين، دار الفكر العربي، 1985.
- ـــ: الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النهضة العربية القاهرة ، 1999.
- د.مصطفى الصادق : مبادئ القانون الدستوري المصري والمقارن، ط2، دار الكتاب العربي، 1925.
- د.مصطفى الصادق ووايت إبراهيم : مبادئ القانون الدستوري، القاهرة، 1992.
- د.مصطفى عفيفي : النظرية العامة للقانون الدستوري الكويتي، الكتاب الثاني، دار النهضة 1981.
- ـــــــــــــــ: الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الكتاب الأول، ط2، 1984.
- د.مصطفى كامل : شرح القانون الدستوري، ط3، دار الكتاب العربي، 1952.
- د.منصور العواملة : الوسيط في النظم السياسية، المجلد الثاني، المبادئ العامة للأنظمة الأساسية والدولة، الكتاب الأول المبادئ

العامة للأنظمة السياسية (الدساتير) ط1، المركز العربي للخدمات الطلابية عمان، 1993.

- د.نعمان الخطيب ، عبد المنعم محفوظ : مبادئ القانون الدستوري، دار الفرقان عمان، 1987.
- د.نعمان الخطيب: الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة، 1999.
- د.وايت إبراهيم ووحيد رأفت : القانون الدستوري، المطبعة العصرية بالقاهرة، 1937.
- د.وحيد رأفت ووايت إبراهيم : القانون الدستوري، المطبعة العصرية 1973.
- د.يحيى الجمل : الأنظمة السياسية المعاصرة، القاهرة دار النهضة العربية، 1975.
- __________: القانون الدستوري، دار النهضة العربية، 1985.
- __________: النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، 1974.
- __________: نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية القاهرة، 1972.
- __________: نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة دراسة مقارنة ط2، دار النهضة العربية، 1999.
- د.يسري العصار : نظرية الضرورة في الفانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، دار النهضة العربية، 1995.

المراجع المتخصصة :

- د.إبراهيم الشوابكة : الحصانة البرلمانية، دارسة مقارنة بين الأردن وبريطانيا، ط1، مطابع الإيمان عمان، 1997.
- د.إبراهيم حمدان : حق حل البرلمان في الأردن، دراسة مقارنة، مطابع الأرز عمان، 1996.
- د.إبراهيم عنزاوي : حق حل البرلمان في الأردن دراسة مقارنة، ط1، مطابع الأردن عمان، 1999.
- د.احمد إبراهيم السبيلي : المسئولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر الإسلامي، جامعة عين شمس، 1990.
- د.احمد سلامة بدر : الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة مصر فرنسا انجلترا، دار النهضة العربية، 2003.
- د.أنور الخطيب : الأصول البرلمانية، دار العلم للملايين بيروت، 1961.
- د.جابر جاد نصار: الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت الطبعة الأولى، دار النهضة العربية القاهرة، 1999.
- __________: الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، دار النهضة العربية القاهرة، 1993.
- جاكوب لاندور: الحياة النيابية والأحزاب السياسية في مصر من 1866- 1952، ترجمة وتعليق سامي الليثي مكتبة مدبولي القاهرة.

- د.خالد الهميسات - خالد موسى الزعبي، الحياة البرلمانية في الأردن 1989- 2001، 2004.
- د.رأفت عودة : الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971، دار النهضة، 2003.
- د.رمضان بطيخ : تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية، دار الفكر العربي ، 1988.
- __________: الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة، 1994.
- د.زين بدر فراج : القيود الواردة على حق رئيس الجمهورية في حل المجلس النيابي، دار النهضة العربية القاهرة، 1987.
- ساكب موسى أبو كوكش : الحياة التشريعية في الأردن 1941- 1847، ط2، 1996.
- د.صلاح الدين فوزي : البرلمان دراسة مقارنة وتحليلية لبرلمانات العالم، دار النهضة العربية، 1994.
- ـــ: التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور الفرنسي أين ؟ دار النهضة العربية، 1991.
- د.عادل الطبطبائي : اختصاصات الحكومة المستقيلة، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي بدولة الكويت، 1986.
- د.عبد العظيم عبد السلام : الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2004.

- د.عبد الغني بسيوني : سلطة ومسئولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، مايو 1991.
- د.عفيفي كامل عفيفي : الأنظمة النيابية الرئيسية، منشأة المعارف الإسكندرية، 2002.
- د.علاء عبد المتعال : حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة، 2004.
- د.علي عبد العال سيد احمد : الآثار القانونية والوظائف السياسية لحل البرلمان، دار الثقافة الجامعية القاهرة، 1990.
- د.عمر حلمي فهمي : الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دارسة مقارنة، ط1 ، دار الفكر العربي، 1980.
- د.عمرو فؤاد احمد بركات : المسئولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة، 1984.
- أ.فؤاد كمال : الأوضاع البرلمانية، مطبعة دار الكتب المصرية بالقاهرة، 1927.
- د.ماجد راغب الحلو : الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، 1983.
- د.محمد أبو زيد محمد : الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، الهيئة العامة للكتاب، 1995.
- د.محمد عبد الحميد أبو زيد : توازن السلطات ورقابتها دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2003.

- ــــ: حل المجلس النيابي دراسة مقارنة، 1988.
- د.محمد قدري حسن : الاستفتاء في النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، 1991.
- د.محمود أبو السعود حبيب : الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، دار الثقافة الجامعية القاهرة، 1990.
- د.مصطفى العتوم ومنتصر محمد حميد : النظام النيابي الأردني، مطبعة حواتمة الزرقاء 1997.

الرسائل العلمية:

- د.إبراهيم حمدان : رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، دراسة مقارنة مع دراسة خاصة بالنظام الأردني، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة، 1980.
- د.احمد مدحت علي : نظرية الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراه، طبعة 1978.
- د.إسماعيل عبد الرحمن الحلقي : ضمانات عضو البرلمان، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة القاهرة، 1999.
- د.إكرام بدر الدين : ظاهرة الاستقرار السياسي في مصر 1952-1970، رسالة دكتوراه كلية الاقتصاد والعلوم السياسية القاهرة 1981.
- د.أنور رسلان : الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكي، رسالة دكتوراه القاهرة 1971.

- د.أنور مصطفى الاهواني :رئيس الدولة في النظام الديمقراطي رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، 1945.
- د.بدرية جابر الصالح : السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القوانين، رسالة دكتوراه القاهرة 1979.
- د.بشير علي محمد باز : حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، رسالة دكتوراه جامعة طنطا، 2000.
- أ.حمود اللصاصمة : الحياة النيابية في المملكة الأردنية من 1929- 1967 رسالة ماجستير معهد البحوث والدراسات العربية، بغداد 1986.
- د.خالد عباس مسلم : حق الحل في النظام النيابي البرلماني دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه جامعة عين شمس، 1997.
- د.صبحي عبدو سعيد : السلطة في المجتمع الاشتراكي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، 1980.
- د.عبد الله ناصف : مدى التوازن بين السلطة والمسئولية رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، 1981.
- د.عمر حلمي فهمي : الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني ، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه كلية الحقوق عين شمس، 1980.
- د.عوض الليمون : سلطة رئيس الدولة بحل البرلمان في الأردن رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، 2006.
- د.غازي يوسف زريق : مبدأ سمو الدستور، دراسة تطبيقية للدستور الأردني، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، 1990.

- د.فؤاد عبد النبي : رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري اختياره سلطاته، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، 1995.
- د.فتحي عبد النبي الوحيدي : ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة القاهرة، 1982.
- أ.فلاح محمد فلاح الخطيب : حل المجلس النيابي في الدستور الأردني، رسالة ماجستير معهد البحوث والدراسات العربية، 2004.
- د.كمال القاضي : الدعاية الانتخابية في ظل النظام الانتخابي المصري، رسالة دكتوراه القاهرة، 1995.
- د.محمد أبو زيد محمد علي : الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، دراسة مقارنة وتطبيقية على النظام الدستوري المصري، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة فرع بني سويف، مايو 1993.
- د.محمد ربيع مرسي : السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، 1995.
- د.محمد شريف عبد المجيد : سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، 1979.
- د.محمد قدري حسن : رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة القاهرة، 1987.
- د.محمد ماهر أبو العينين : الانحراف التشريعي والرقابة على دستورية القوانين، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، 1986.
- د.وجدي ثابت غبريال : سلطات رئيس الجمهورية طبقا للمادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها دراسة مقارنة مع المادة 16 من الدستور الفرنسي، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة، 1987.

الأبحاث والمقالات

- د.خالد سمارة الزعبي: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية العدد الثالث، ديسمبر 1987.
- د.خالد موسى الزعبي : أضواء على العملية الانتخابية وإفرازاتها لمجلس النواب الرابع عشر لسنة 2003 نظريا وعمليا، مقال منشور في مجلة رسالة الأمة، المجلد الثاني عشر، العدد 50، أيلول 2003.
- د سعاد الشرقاوي : نتائج الانتخابات التشريعية الفرنسية ومصير الجمهورية الخامسة، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية السنة الثانية والعشرون، العدد ديسمبر 1986.
- د.سليمان الطماوي : النظام الدستوري المصري تطوره منذ الاستقلال وحتى الآن، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية السنة السابعة والعشرون العدد الثاني، ديسمبر1985.
- د.عبد الرازق السنهوري : مخالفة التشريع والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، بحث منشور بمجلة مجلس الدولة المصري بحوث وتعليقات مختارة، طبعة 1991.
- د.علي الشطناوي : عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن، بحث منشور في مجلة الدراسات الجامعية الأردنية، المجلد الرابع والعشرون العدد الأول 1997.
- د.محمد انس قاسم جعفر : العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة تاصيلية وتطبيقية على النظام السياسي في الجزائر، بحث منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية،

كلية الحقوق بني سويف السنة الثانية العدد الأول، يناير 1987 دار النهضة.

- د.**محمد رفعت عبد الوهاب** : تعديلات مقترحة لدستور 1971، بحث منشور بمجلة الحقوق الصادرة من جامعة الإسكندرية العدد السادس، يناير 1991.

- د.**محمد فؤاد مهنا** : النظامان الرئاسي والبرلماني في دساتير الدول العربية، بحث منشور بمجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية السنة الخامسة عشر العدد الثاني، 1970.

- د.**محمود عاطف البنا** : مفاهيم أساسية حول الحكم ببطلان تشكيل مجلس الشعب وكيفية تنفيذه مقال منشور بمجلة القضاء، عدد يونيو 1990.

- د.**مصطفى محمود عفيفي** : نظامنا الانتخابي في الميزان، بحث تحليلي مقارن بنظم الانتخاب في العالم وفي مصر ودور كل من الناخب والمرشح والإدارة في تسيير العملية الانتخابية في ظل انتخابات 1984، طبعة 1984.

- د.**موسى أبو ملوح** : المدة القانونية لولاية رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، مجلة سياسات، العدد الخامس، فبراير 2009.

- د.**يحيى الجمل** : ظروف وضع دستور 1923، مجلة القانون والاقتصاد السنة الثانية والثلاثون العدد الثاني، 1968.

الأحكام:

- حكم المحكمة الدستورية رقم 37 لسنة 90 قضائية، ملف الدعوى 2516 لسنة 41 قضائية بتاريخ 19مايو1990، الموسوعة الدستورية

الشاملة منذ إنشائها وحتى آخر مايو 1998 إعداد حسام محفوظ، الإسكندرية .

- المحكمة الدستورية العليا حكم صادر بجلسة 1992/4/18 في القضية رقم 12لسنة 11 دستورية الجزء الخامس، المجلد الأول، ص289، مجموعة الأحكام التي أصدرتها المحكمة من أول يوليو 1991 حتى آخر يونيو1992.

- حكم المحكمة الدستورية القضية رقم 15 لسنة 12 دستورية الجزء الثاني، المجلد الرابع، ص 562 مجموعة الأحكام التي أصدرتها المحكمة من أول يوليو سنة 1991 حتى أخر يونيو 1995.

- حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 3498 لسنة 38 قضائية، الصادر بتاريخ 1984/4/17.

- مجلة المحاماة المصرية : العددان الخامس والسادس السنة الرابعة والستون ، مايو ويونيو 1984.

المراجع الالكترونية:

- www.preesidency.ps
- www.Alzaytona.net/Arabic
- www.elections.ps
www.alqabas.com. kw/Article.aspx?id=553310 -

المراجع الأجنبية:

أ- المراجع باللغة الإنجليزية

W.G.ANDREWS

some thoughts on the power of dissolution' P.A. summer 1960.

- **W.ANSAN**

The law and custom of the constitution parliament 4the ed,.london,1909.

-ANUPKAPUR

Select constitutions, sixth edit , S.Chand co, newdelhi, 1968.

- **W.BAGEHAT**

the English constitution ,London,1922.

- **H.W.BRADLEY**

Constitutional and administrative law, 10 th ed . LG.,London,1985.

BURGESS -

political science and comparative constitional law 1959.

- **(D.E) . BUTHER**

The Electoral system in Britain .Oxford . 1963 .

B.E.CARTER -

The office of prime minster,London,1956.

DAALDER -

Cabinet Reformim in Britain . London.1964.

- DICEY

introduction to the study of the constitution London, 1959 .

-C.S.EMDEN,

The British party system, London ,1953.

- E.A.FORSEY

The royle power of dissolution of parliament in the British common wealth, Toronto ,1968.

GURZONLIB-

The legal. Dictionary, Mac,press,London1983.

G.HOGAN-

constitutional and administrative law .London .1973.

paul Jackson. O .HOOD PHILLIPS-

constitution aland administrative law .5th .edition. S.M .London 1973.

- HEUSTEN

constitutional law . 2ed London.1964.

JENNING

Cabinet government, the third edition .london.1969.

W.KOHN

Austrian parliamentary elections p.A.1977 .

- H.LASKI

the crisis and the constitution ,London 1931 .

E.S.LIKHOVSKI-

Israel's parliament. the law of the Knesset,oxford,1971.

Mad quick

Introduction to British politics 1970

R.MACKENZIE

British political parties, London 1968.

B.S.MARKESINIS

The theory and practice of dissolution of parliament. cambridge, 1979.

G.MARSHAL and G.MODDIE

Some problems of the constitution , London1971.

PAUL SILK

how parliament works, First published, MACK eys of chetham LTD,England.1987.p.20

ROBSON

the political quorterty,london1976.

Robenson

the political Quarterty .London 1979.

- F.STACY

The government of modern Britain ,London.1968 .

- G.STEWART

British political history ,1867 – 1990 london1992

D.M.M.S cott and D.L.KOBREN -

level British constitution, third edit . London1979 .

E.VANRDTTE-

The parliament of the kingdom of the Netherlands. London,. 1959.

WADE and BRADLEY-

Constitional ans dminisrative law, tenth edit, L.C.london1985.

C.R.WANG

Dissolution of the British parliament ,new york,1934.

H.WISEMAN

parliament and the executive .London.1967

- D.C.M.Yardley

introduction to British constitutional law ,fifth edit .London.

ب- المراجع باللغة الفرنسية :

P.ALBERTIN-

Le droit de dissolution et les systèmes constitutionnels francise ,thèse , P.U.F.,1977.

PH. ARDANT-

Institutions politiques et droit constitutionnel, L.G.D.J., paris.1989 .

BARTHELEMY

les pouvoirs .politiques et Lemond .paris .1910.

BARTHELMY et DUEZ

Trait élémentaire de droit. constitutionnel dalloz.1920.

PH.BENETON it J.TOUCHARD

'les interprétations delà crise de mai-juin1968, R.F.S.P.1970.

BERNARD LAVERGNE-Z pour un Régine parlementaire renove.1986.

BERLIA

application de l article 16 de la constitution de 1985 et les Rap ports entre le-parlement et le- gouvernement R.D.P.,T21961,T2.

J.P.BOIVIN

'L' Angleterre Etleurope'.R.F.S.P.,1976.

J.P.BOURGOIS

Notes, Notules, Notices de droit constitutionnel Institutions françaises contemporaines-1958,1875, 1946, I.S.B.N., Paris1991.

- E.BLAMONT

La dissolution de l'assemblée nationale de decemtra1955.

BURDEAU.G

Droit, constitutionnel.et instutions politiques .18 ed L.C.S., paris.1970.

J. CADART. -

Institutions politiques et droit constitutionnel , L.G.D.J, Paris1979.

J.Caritey -

le contrôle parlementaire en matière,1993

B.CHANTEBOUT-

Droit constitutionnel et science politiques, 3 e ed, paris,1980.

J.CATSIAPIS-

Grèce les élections législatives du 20 novembre 1977, pouvoirs (4).1978.

Jl. DEBRE

les idées constitutionnelles du general de Gaulle . paris. 1974.

L.DUGUIT.

Droit constitutionnel 2e ed ,paris ,1928

ESMEIN (A)

Eléments de droit constitutionnel 4e éd, Sirey, Paris,1909.

J. FOURNIER

Aspect et développement modernes du droit de dissolution des assemblées parlementaires, thèse, Paris , 1934.

J. GEORGEL

la srise polititique de 1978 au Portugal R.D.P1979 .

J.GICQUEL

Droit Constitutionnel et instituions politiques , paris, 1975.

E. GIRAUD

le pouvoir exécutif dans la democratia d ,Europe et d.Amérique ,Sirey ,paris .1938.

A.HAURIOU-

droit constitutionnel et institutions, politiques,Paris 1980 .

Droit constitutionnel . 2e ed. paris.1929

A.HAURIOU ETJ.GICQUEL-

Droit constitutionnel et institutions politiques,1980.

LAFERRIER-

Manuel de droit constitutionnel 2e ed ., paris,1947 .

BH.LAUVAUX-

- la dissolution des assemblées parlementaires Economica, paris,1983.

- le droit de dissolution dans les régimes démocratiques du type occidental ,thèse , paris.1980.

A.MABILEAU-

Le régime britannique en question 'R.F.S.P.,1976

A.MATHIOT-

le régime politique britannique . paris,1955.

JEAN MARIE AUBY ROBERT DUCOS ADER-

Droit public,7 e ed ,sire , paris,.1976.

JeaN marite

pour un régime parlementaire Renione, 1989.

P.MATTAR

le dissolution des assemblées parlementaires thèse, paris, 1898 .

B.MESLIN

la décision de dissolution du parlement .britnnique en février 1974.memoire D.E.S .paris.1975

G.MORANGE

situation et rapports des pouvoirs publics en cas de dissolution "R.D.P.paris.1978.

MOHRKOFF

la dissolution des assemblées législatives dan les constitutions, modernes ,Rome,1958.

MICHEL HENRY FABRE-

principes Republiai ns de droit constitutionnel 5e ed,1989.

H.OBERDORFF

Ies constitutions de ieurope des douze, I.S.B.N., paris,1992.

M.PRELOT J.BOULOUIS

institutions politiques use et droit constitutionnel .2ed paris.1987.

REDSLOP

Le régime parlementaire paris , 1924.

J. ROBERT

La république algérienne démocratique et populaire, R.D.P.,1964.

R.SARRE DE MALBERG

sonciderratoins théoriques sur la question de la combinaison. Du referendum avec le parlementais me R.D.P.,1931.

A.TIBAL

Problèmes politiques contemporains Del Europe orientale, cours al institut des Hautes études internationales de la londation Carnegie, paris,1928.

VEDEL

institutions politiques du monde comtemporian. paris, 1972-1973 .

J.VELU

La dissolution du parlement, thèse,.Bruxelles,1966.

P.WIGNY

Propos constitutionnels, Bruylant, Bruxelles,1963

(الفهـــــرس)

الموضوع	رقم الصفحة

الموضوع	رقم الصفحة

الموضوع	رقم الصفحة

الموضوع	رقم الصفحة

رقم الصفحة	الموضوع

رقم الصفحة	الموضوع



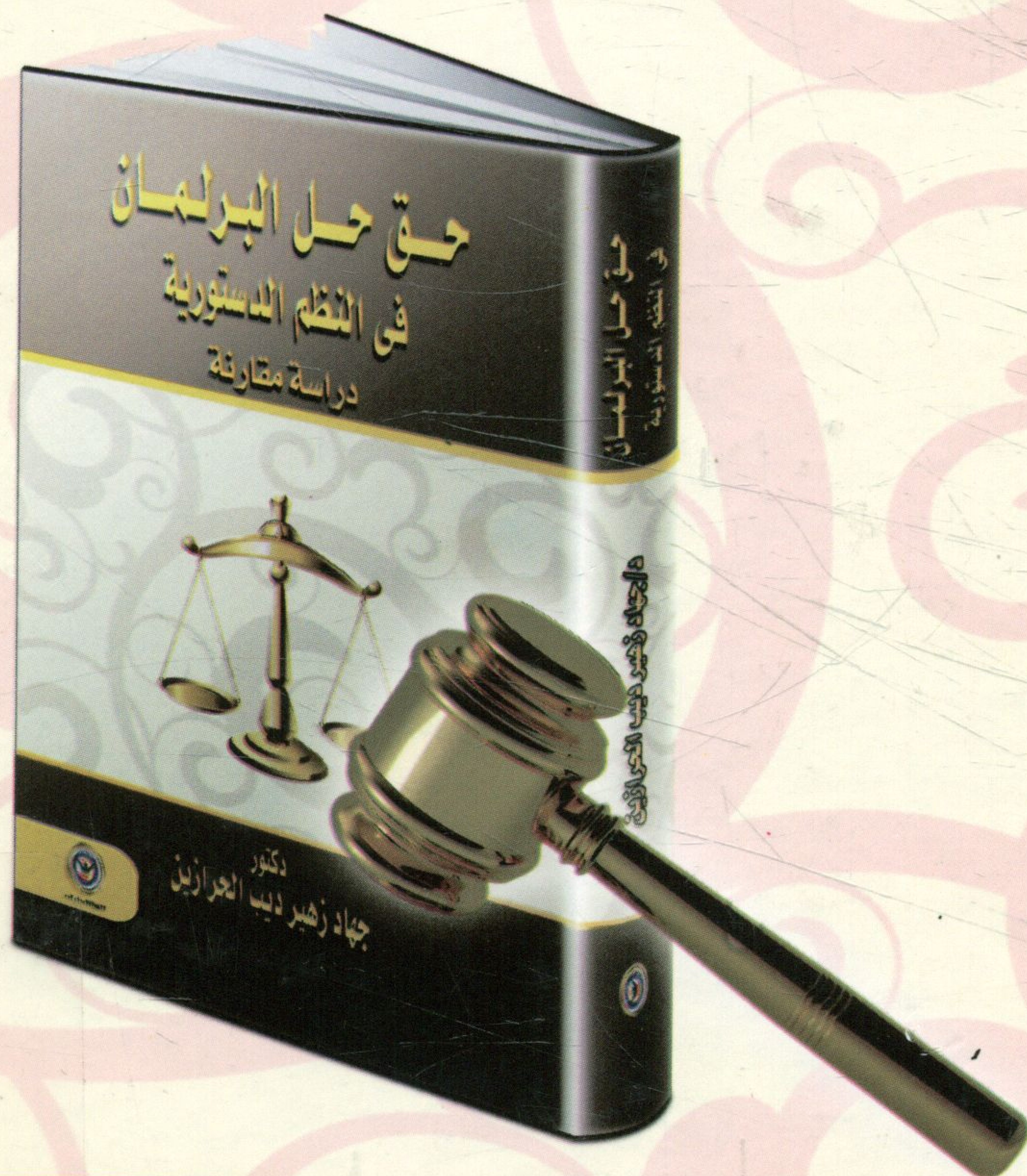
رقم الإيــداع : 2013/1507

الترقيم الدولى : 0-45-6413-977-978

مـع تحـيات

مكتبة الوفاء القانونيـة

تليفون : 01003738822- الإسكندرية




Bibliotheca Alexandrina
12403387



الناشر
مكتبة الوفاء القانونية
٠٠٢٠١٠٠٣٧٣٨٨٢٢
تليفاكس
٠٠٢٠٣/٥٤٠٤٤٨٠
الإسكندرية